



Programowanie działań zaradczych w zakresie depopulacji dla województwa warmińsko-mazurskiego

Wnioski i rekomendacje z badania
pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw:
opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*



Autorzy raportu:

Zespół merytoryczny pod kierunkiem dr hab. Piotra Szukalskiego, prof. nadzw. UŁ w składzie:

dr Maciej Piotrowski

dr Michał Thlon

dr Jolanta Kluba

Magdalena Marciniak – Piotrowska

Artur Kowalczyk

Katarzyna Grudzień

Rafał Stawiarz

Milena Maj

Zamawiający/Wydawca:



URZĄD MARSZAŁKOWSKI
Województwa Opolskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego

ul. Piastowska 14

45-082 Opole

tel.: 77 541 64 10

e-mail: umwo@opolskie.pl

Wykonawca:

bluehill[^]



Bluehill Sp. z o.o.

ul. Stępińska 22/30

00-739 Warszawa

tel. 22 100 69 26

<http://www.bluehill.pl>

**EPRD Biuro Polityki Gospodarczej
i Rozwoju Regionalnego**

ul. Szkolna 36a,

25-001 Kielce

tel. 41 345 32 71

<http://www.eprd.pl>

Opracowanie stanowi produkt badania pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego* będącego elementem projektu pn. *Programowanie działań minimalizujących skutki depopulacji na przykładzie województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*.

Spis treści

Resume	- 4 -
Streszczenie	- 5 -
Wprowadzenie	- 9 -
1. Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji demograficznej województwa warmińsko-mazurskiego oraz uwarunkowania depopulacji i konsekwencje z nią związane	- 13 -
2. Problematyka i złożoność badania oraz metodologia podziału działań zaradczych	-18-
3. Działania rekomendowane do wdrożenia w województwie warmińsko - mazurskim z perspektywy zmian demograficznych	-26-
4. Działania do potencjalnego wdrożenia w województwie warmińsko mazurskim z perspektywy zmian demograficznych	- 45 -
5. Model wdrażania działań i instrumentów	- 60 -
6. Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku	- 73 -
7. System monitoringu podejmowanych przedsięwzięć.....	- 83 -
Podsumowanie.....	- 91 -
Wykaz źródeł.....	- 93 -
Wykaz tabel	- 96 -
Wykaz rysunków	- 97 -
Wykaz wykresów.....	- 98 -
Wykaz użytych skrótów	- 99 -
Wykaz załączników	- 100 -

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do przeciwdziałania skutkom depopulacji dla województwa warmińsko - mazurskiego, zminimalizowania ich i dostosowywania się do nich w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania. Jest to finalny efekt prac analitycznych, które obejmowały szeroko rozumianą diagnozę sytuacji demograficznej województwa warmińsko-mazurskiego, która pozwoliła na identyfikację podstawowych uwarunkowań sytuacji demograficznej regionu, jak również umożliwiła delimitację obszarów uznanych jako szczególnie zagrożone depopulacją.

Przeprowadzona diagnoza sytuacji demograficznej regionu ujawniła szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne. analiza wskaźników demograficznych odnoszących się do województwa warmińsko-mazurskiego ujawniła, że podstawowym czynnikiem wpływającym na kształt i kierunek procesów depopulacyjnych w obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją w województwie warmińsko-mazurskim są migracje motywowane w dużym stopniu względami ekonomicznymi, które wzmacniają efekt wywołany ubytkiem naturalnym. Mają one swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa mazowieckiego i pomorskiego.

Zaproponowany został również model wdrażania, który zakłada oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację ogólnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Zakłada się coroczne pozyskania danych umożliwiających wyliczenie wskaźników, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat, co w przybliżeniu obejmuje okres jednego pokolenia.

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do przeciwdziałania skutkom depopulacji dla województwa warmińsko mazurskiego, zminimalizowania ich i dostosowywania się do nich w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania. Jest to finalny efekt prac analitycznych, które obejmowały szeroko rozumianą diagnozę sytuacji demograficznej województwa warmińsko mazurskiego, która pozwoliła na identyfikację podstawowych uwarunkowań sytuacji demograficznej regionu, jak również umożliwiła delimitację obszarów uznanych jako szczególnie zagrożone depopulacją.

Tego rodzaju podejście implikowało konieczność zastosowania metod łączących typologię ruchu ludności J. Webba oraz kategoryzację wartości wskaźnika syntetycznego¹. Podejście wg Webba umożliwia wyróżnić osiem typów demograficznych jednostek poprzez uwzględnienie salda ruchu naturalnego oraz salda migracji. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, a cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się. Poniższy rysunek ilustruje efekt nałożenia na poszczególne gminy kategorii wartości wskaźnika syntetycznego oraz typologii Webba. Zastosowanie dwóch etapów typowania obszarów szczególnie narażonych na wyludnianie się wynikało z założenia, że procesy depopulacyjne można rozpatrywać na dwóch poziomach: zjawisk, które wprost prowadzą do zmniejszania się liczby ludności (ubytek naturalny, ujemne saldo migracji), oraz zjawisk, które te procesy wzmacniają lub warunkują (np. starzenie się społeczeństw²). Pierwszy etap (typologia Webba) pozwolił na wskazanie obszarów określanych jako nieaktywne demograficznie. Zastosowanie natomiast wskaźnika syntetycznego pozwoliło na ograniczenie liczby gmin i wskazanie tych, które na tle województwa warmińsko mazurskiego są szczególnie zagrożone depopulacją.

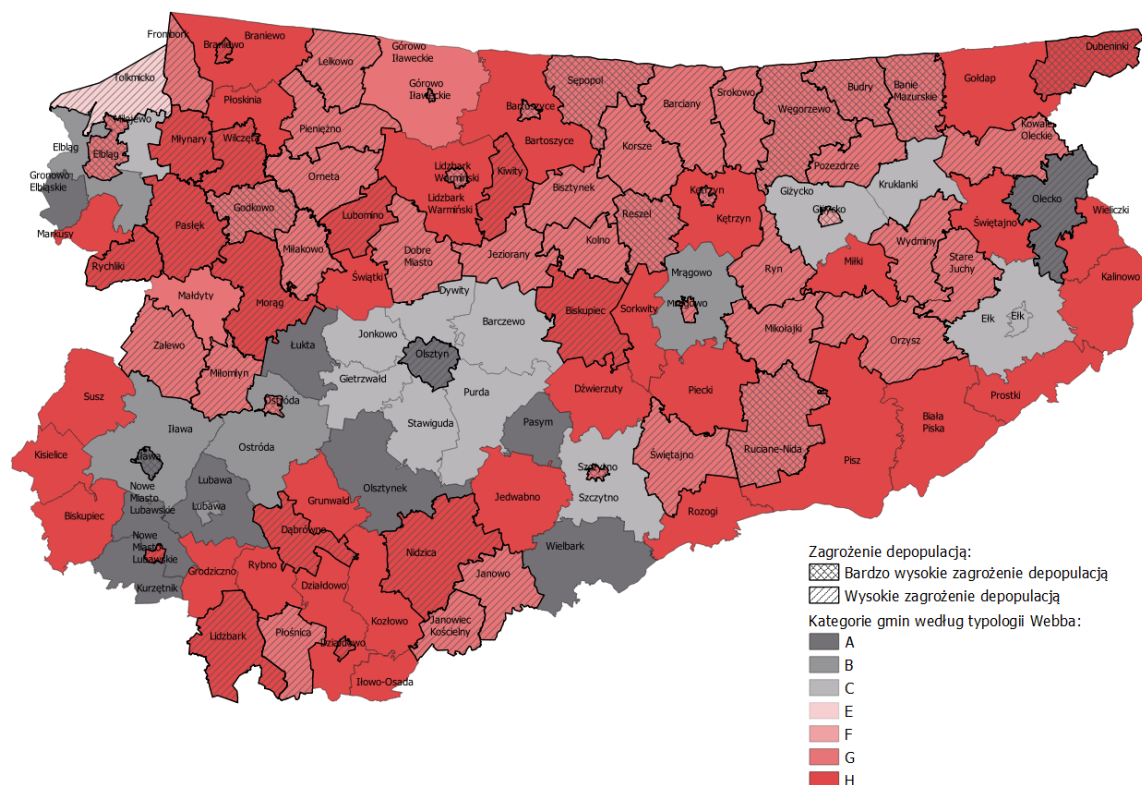
W ramach prowadzonej analizy za szczególnie zagrożone depopulacją uznano 57 gmin³, co stanowi niemal połowę ich liczby z województwa warmińsko-mazurskiego. W przypadku ponad jednej czwartej z nich (16 na 57) zagrożenie ma poziom bardzo wysoki. Szczególnie zagrożone depopulacją są powiaty: braniewski, elbląski, kętrzyński, ostródzki (po pięć gmin), bartoszycki, lidzbarski i olsztyński (po cztery gminy). W ponad jednej trzeciej (36,8%) są to przy tym gminy wiejskie, 24 gminy (42,1%) to gminy o charakterze miejsko-wiejskim, zaś 12 (21,1%) gmin to miasta. Co ważne, aż połowa gmin zagrożonych depopulacją to gminy miejskie, zaś kolejna jedna czwarta gminy miejsko-wiejskie. Potwierdza to obserwacje dokonane w ramach Raportu częściowego I, zgodnie z którymi w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego obszary wiejskie cechują się w porównaniu do innych regionów relatywnie korzystniejszą sytuacją wynikającą z potencjału turystycznego regionu bazującego w dużej mierze na atrakcyjności środowiska przyrodniczego.

¹ Przyjęto kategorie gmin o bardzo wysokim zagrożeniu depopulacją, wysokim zagrożeniu depopulacją oraz pozostałych.

² Oczywiście poszczególne zjawiska są od siebie współzależne (np. migracja określonych grup ludności może wpływać na zmiany wskaźnika starości, a wskaźnik starości może wpływać na ruch naturalny). Na potrzeby analizy wskazano jeden z możliwych rodzajów zależności.

³ Trzy gminy (Iława, Olecko, Olsztyn) pomimo tego, że według wskaźnika syntetycznego należą do gmin zagrożonych depopulacją, według klasyfikacji Webba zostały zaliczone do typu A.

Rysunek 1. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego⁴ na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba⁵



Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona diagnoza sytuacji demograficznej regionu ujawniła szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne w regionie. Analiza wskaźników demograficznych ujawniła, że podstawowym czynnikiem wpływającym na kształt i kierunek procesów depopulacyjnych w obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją w województwie warmińsko-mazurskim są migracje motywowane w dużym stopniu względami ekonomicznymi, które wzmacniają efekt wywołany ubytkiem naturalnym. Uwarunkowania procesów depopulacyjnych są przy tym bardzo złożone. Miały one bardzo złożoną postać, od procesów migracyjnych, aż po szeroko rozumiane przemiany społeczno-obyczajowe determinujące postawy młodych ludzi (nie tylko kobiet) wobec rodziny i rodzicielstwa. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że województwo warmińsko-mazurskie wymyka się typowym właściwościom procesów depopulacyjnych, zgodnie z którymi obszary miejskie są w

⁴ Jako wskaźniki cząstkowe zostały wykorzystane: wskaźnik starości, liczba osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, przyrost naturalny na 1000 ludności, saldo migracji na 1000 ludności, prognoza GUS zmiany liczby ludności do 2030 r.

⁵ W efekcie jej zastosowania można wyróżnić osiem typów demograficznych oznaczonych literami od A do H. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, czyli zaludniających się w wyniku:

A – przewagi przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,
 B – przewagi przyrostu naturalnego nad przyrostem migracyjnym,
 C – przewagi przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym,
 D – przewagi przyrostu migracyjnego nad ubytkiem naturalnym.

Cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się wskutek:

E – przewagi ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym,
 F – przewagi ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,
 G – przewagi ubytku migracyjnego nad ubytkiem naturalnym,
 H – przewagi ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym.

relatywnie lepszej sytuacji z uwagi na lokalne czy ponadlokalne znaczenie gospodarcze generujące miejsca pracy. Z uwagi na atrakcyjność obszaru z punktu widzenia zamieszkania czy rozwoju turystyki obszary wiejskie (poza pasem popegeerowskich gmin położonych w północnej, przygranicznej części regionu) są w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego w mniejszym stopniu narażone na ryzyko wyludnienia się niż ma to miejsce w innych regionach.

Na podstawie przeprowadzonych analiz należy ponadto podkreślić, że podstawowe uwarunkowania depopulacyjne tkwią w przyczynach ekonomicznych, które mają swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa mazowieckiego i małopolskiego.

Wdrażanie rekomendowanych instrumentów będzie się wiązało z występowaniem określonych ryzyk osiągnięcia zamierzonych celów. Poza dostępem do źródeł finansowania istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę jest ograniczoną świadomość problemu depopulacji w samorządzie lokalnym, ale też będących jej efektem wszelkich długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Poza tym poszczególne działania i instrumenty mogą podlegać oddziaływaniu różnego rodzaju barier społecznych czy prawno-administracyjnych. Ponadto istotnym czynnikiem modyfikującym skuteczność interwencji jest koniunktura gospodarcza, która – w zależności od etapu cyklu – może wspomagać realizację zamierzeń lub ograniczać możliwość zaistnienia pozytywnych skutków.

Niezależnie od możliwych ryzyk zaproponowano model wdrażania, który opisuje poszczególne aspekty związane ze strategicznym i terytorialnym wymiarem interwencji, charakterem podejmowanych inicjatyw, zestawem interesariuszy, ale też możliwymi źródłami finansowania. Proponowany model uwzględnia dywersyfikację w każdym z opisanych aspektów i rozpatruje analizowany problem z perspektywy przedstawionego wcześniej paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się. Zakłada się oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację ogólnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność. W systemie wdrażania działań i instrumentów kluczowa powinna być rola działań informacyjno-promocyjnych, które byłyby ukierunkowane na budowanie motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechnianie wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Ważne jest przy tym, aby w proces monitorowania były zaangażowane różne podmioty mające dostęp do danych umożliwiających wyliczenie wartości poszczególnych wskaźników. Jest to szczególnie istotne w przypadku danych demograficznych, w przypadku których zjawisko migracji nierejestrowanej wpływa na ograniczoną użyteczność danych

pochodzących ze zbiorów statystyki publicznej. Proponuje się zatem, że dane dotyczące liczby ludności będą także pochodziły z systemu ubezpieczeń społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.

Cel raportu:

Niniejszy raport ma na celu zaproponowanie działań zaradczych zmierzających do zminimalizowania skutków depopulacji dla województwa warmińsko-mazurskiego w oparciu o wnioski i rekomendacje płynące z badania.

Cele szczegółowe zostały zdefiniowane w następujący sposób:

- 1) Analiza i ocena działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie lub minimalizowanie skutków depopulacji, pod kątem:
 - a) potencjału rozwojowego i wdrożeniowego JST,
 - b) barier w zakresie realizacji przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie bądź minimalizowanie skutków zjawiska wyludniania się,
 - c) identyfikacji czynników (tj. determinant skuteczności, efektywności i trwałości realizacji ww. działań) szczególnie sprzyjających pozytywnemu wpływowi tych inicjatyw na jakość życia mieszkańców oraz funkcje społeczno-gospodarczo-przestrzenne (z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań rozwojowych na poziomie lokalnym);
 - d) analizy i oceny możliwości wdrożenia zaproponowanych przedsięwzięć z perspektywy kosztów i korzyści poszczególnych województw;
- 2) Wskazanie rekomendowanych do wdrożenia, w poszczególnych województwach, działań i instrumentów wraz z określeniem sposobów i terminów ich wdrożenia, w tym:
 - a) ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania proponowanych działań zaradczych – ocena logiki interwencji zalecanych do realizacji działań i instrumentów minimalizujących skutki depopulacji,
 - b) określenie roli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp. w realizacji przedsięwzięć antydepopulacyjnych (w celu osiągnięcia optymalnych efektów) oraz optymalnego modelu i interesariuszy partycypacji społecznej wzmacniającej podejmowane działania;
- 3) Określenie perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla poszczególnych województw do 2030 roku⁶, w tym optymalne działania minimalizujące negatywne skutki przemian demograficznych dla tych części regionów, które są szczególnie narażone na depopulację (patrz: cel szczegółowy 2, pkt a);
- 4) Określenie sposobów monitorowania oraz oceny rezultatów i efektów przedsięwzięć podjętych w ramach wypracowanych programów, działań bądź instrumentów, w perspektywie do 2030 roku.

Pytania badawcze, na które odpowiada niniejsze opracowanie, stanowią treść *raportu metodologicznego* oraz dodatkowo zostały załączone do niniejszego raportu (załącznik nr 4) w zakresie mu odpowiadającym.

⁶ Scenariusz (perspektywa) rozwoju uwzględni: wyzwania rozwojowe w szczególności w ramach obszarów: rynek pracy, usługi publiczne (np. edukacyjne, zdrowotne, społeczne), finanse i funkcjonowanie JST, schematy/modele działań, potencjały, bariery i ograniczenia generowane przez procesy demograficzne.

W celu zidentyfikowania, na które pytanie badawcze odpowiada dany podrozdział, przy poszczególnych tytułach zamieszczono graficzne odniesienie do numeru pytania badawczego.



Kontekst merytoryczny:

Raport rekomendacyjny jest finalnym etapem badania pn. *Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego*. Ma na celu wskazanie dla każdego z województw objętych analizą działań i instrumentów ukierunkowanych na przeciwdziałanie, minimalizowanie lub dostosowanie się do skutków depopulacji wraz z określeniem perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla poszczególnych województw do 2030 roku oraz sposobów oceny rezultatów i efektów zaproponowanych do wdrożenia przedsięwzięć. Zadanie to zostało przewidziane jako kolejne po dokonany na wcześniejszym etapie wskazaniu obszarów szczególnie narażonych na zjawisko depopulacji, scharakteryzowaniu ich sytuacji demograficznej oraz jej wpływu na analizowane obszary, jak również nakreśleniu scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczo-przestrzennego do 2030 roku. Przyjętemu zestawowi celów szczegółowych została podporządkowana struktura raportu rekomendacyjnego.

Punktem wyjścia do analizy, prowadzonej w ramach niniejszego raportu są rekomendacje działań odnoszących się zarówno do głównych uwarunkowań depopulacyjnych w każdym z regionów, jak również specyficznych cech procesów depopulacyjnych w poszczególnych jednostkach administracji terytorialnej lub wydzielonych obszarach. Na podstawie analizy zostały zaproponowane działania oraz instrumenty, które odpowiadają zdiagnozowanym uwarunkowaniom depopulacyjnym dla obszarów szczególnie zagrożonych wyludnieniem. Opracowany zakres instrumentów i działań (zarówno dostosowawczych, jak i przeciwdziałających lub minimalizujących skutki depopulacji) został w dalszej kolejności zdiagnozowany pod kątem zasobów (instytucjonalnych, kadrowych, finansowych i czasowych) niezbędnych do ich wdrożenia oraz wymogów (organizacyjnych, kadrowych i finansowych), jakie muszą spełnić jednostki administracji terytorialnej, aby móc skutecznie wdrażać proponowane instrumenty. Celem umożliwienia administracji samorządowej rozszerzenia spektrum działań zaradczych w odniesieniu do problemu depopulacji zaproponowany został także zestaw działań do potencjalnego wdrożenia obejmujący poszerzony zakres propozycji.

W ramach kolejnej części analizy podjęta została próba określenia optymalnego modelu wdrażania poszczególnych działań wskazanych do realizacji, między innymi w kontekście funkcji i zadań, jakie powinny pełnić różne grupy interesariuszy w podziale na wskazane do realizacji działania. Dodatkowo określone zostały możliwości wykorzystania procesów partycypacji społecznej celem wzmocnienia efektów działań.

Istotnym aspektem raportu rekomendacyjnego jest określenie wpływu proponowanych działań i instrumentów na rozwój regionu, czego bazę stanowiły opracowane w ramach wcześniejszego etapu analiz scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego.

Analizę prowadzoną w ramach raportu rekomendacyjnego zamyka rozdział poświęcony monitoringowi. Realizacja działań i instrumentów implikuje bowiem konieczność weryfikowania postępu rzeczowego i finansowego, jak również efektywności proponowanych działań. Uwzględniając te potrzeby, zaproponowano system monitoringu będący opisem sposobu prowadzenia oceny rezultatów (w tym efektów), jak również poniesionych nakładów czy źródeł informacji, jakie należy pozyskać w ramach dokonywanej oceny. Kluczowe było przy tym zaproponowanie takich wskaźników rezultatu i produktu, które – z jednej strony – będą możliwe do określenia na podstawie dostępnych

danych (np. źródeł statystycznych), również drugiej zaś będą odwoływać się do specyfiki i celów realizowanych działań.

Przeprowadzone badania:

Na potrzeby opracowania niniejszego raportu wykorzystano techniki analityczne oraz analizę desk research, przeprowadzono spotkania w formie FGI oraz paneli eksperckich, analizę PEST, studia przypadku, wykorzystano podejście TBE, a także wyniki przeprowadzonych na poprzednich etapach badań (w tym ilościowych i jakościowych, modelu ekonometrycznego, modelu prognostycznego).

Kontekst i zakres czasowy:

Raport rekomendacyjny stanowi ostatni z raportów w zakresie badania pn. Wpływ depopulacji na perspektywy rozwojowe województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego realizowanego w ramach projektu pn. Programowanie działań minimalizujących skutki depopulacji na przykładzie województw: opolskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Materiał wraz z założeniami został opracowany przez zespół ekspercki Wykonawcy i opiniowany przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego i podległe jednostki organizacyjne specjalizujące się w badaniach społeczno-gospodarczych (Zespół Zadaniowy ds. badania w zakresie depopulacji) w okresie lipiec-listopad 2019.



Rozdział I



**Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji
demograficznej województwa warmińsko-
mazurskiego oraz uwarunkowania depopulacji i
konsekwencje z nią związane**

1. Wnioski z regionalnej diagnozy sytuacji demograficznej województwa warmińsko-mazurskiego oraz uwarunkowania depopulacji i konsekwencje z nią związane

Uwarunkowania sytuacji demograficznej województwa warmińsko-mazurskiego

Dotychczas przeprowadzone w ramach niniejszego projektu prace, zawarte we wcześniejszym raporcie (*Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów, Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku*), wskazały na najważniejsze zagrożenia demograficzne, ich uwarunkowania społeczno-ekonomiczne oraz zróżnicowanie przestrzenne. Za najważniejsze elementy sytuacji demograficznej, określające specyfikę regionu, uznać należy:

- trwale zmniejszającą się liczbę ludności⁷ przejawiającą się trwałym spadkiem liczby istniejących małżeństw, a w konsekwencji zmniejszającym się potencjałem reprodukcyjnym i opiekuńczo-pielęgnacyjnym⁸,
- depopulację obejmującą zdecydowaną większość regionu, ze szczególnym natężeniem w północno-wschodniej części województwa i najłagodniejszym przebiegiem na terenach wokół największych miast,
- niekorzystna sytuacja związana z ruchem migracyjnym ludności – trwale ujemne saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych,
- niską dzietność, choć zazwyczaj nie odbiegającą od średniej dla kraju, w stosunku do średniej ogólnopolskiej w wysokim stopniu realizowaną w związkach nieformalnych,
- umieralność kobiet zbliżoną do przeciętnej w Polsce i znacznie wyższą umieralnością mężczyzn, przede wszystkim mieszkańców miast oraz podregionu elbląskiego, z różnicą rosnącą w stosunku do średniej krajowej w ostatnich kilku latach,
- szybki wzrost odsetka seniorów⁹,
- trwały spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, jak i osób aktywnych zawodowo oraz wzrost udziału w tej grupie osób w niemobilnym wieku produkcyjnym.

Podstawowa konkluzja, jaka wynika z przeprowadzonej diagnozy sytuacji demograficznej województwa warmińsko-mazurskiego w kontekście zachodzących w nim procesów depopulacyjnych pokazała, że mają one do pewnego stopnia silny związek z typowymi uwarunkowaniami przestrzenno-gospodarczymi właściwymi dla innych regionów. Należy do nich bez wątpienia zjawisko suburbanizacji obserwowane głównie wokół Olsztyna, z którego ludność migruje do ościennych gmin, choć w ograniczonym zakresie występują także wokół pozostałych ośrodków miejskich, jak Elbląg, Iława, Szczyt. Jakkolwiek zyskują na tym gminy otaczające wspomniane miejscowości, to jednocześnie powoduje umiarkowaną depopulację miasta, aczkolwiek równoważoną innymi czynnikami.

⁷ P. Szukalski, *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998-2018*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, 2019/1 <http://hdl.handle.net/11089/29194> [dostęp: 01.10.2019]

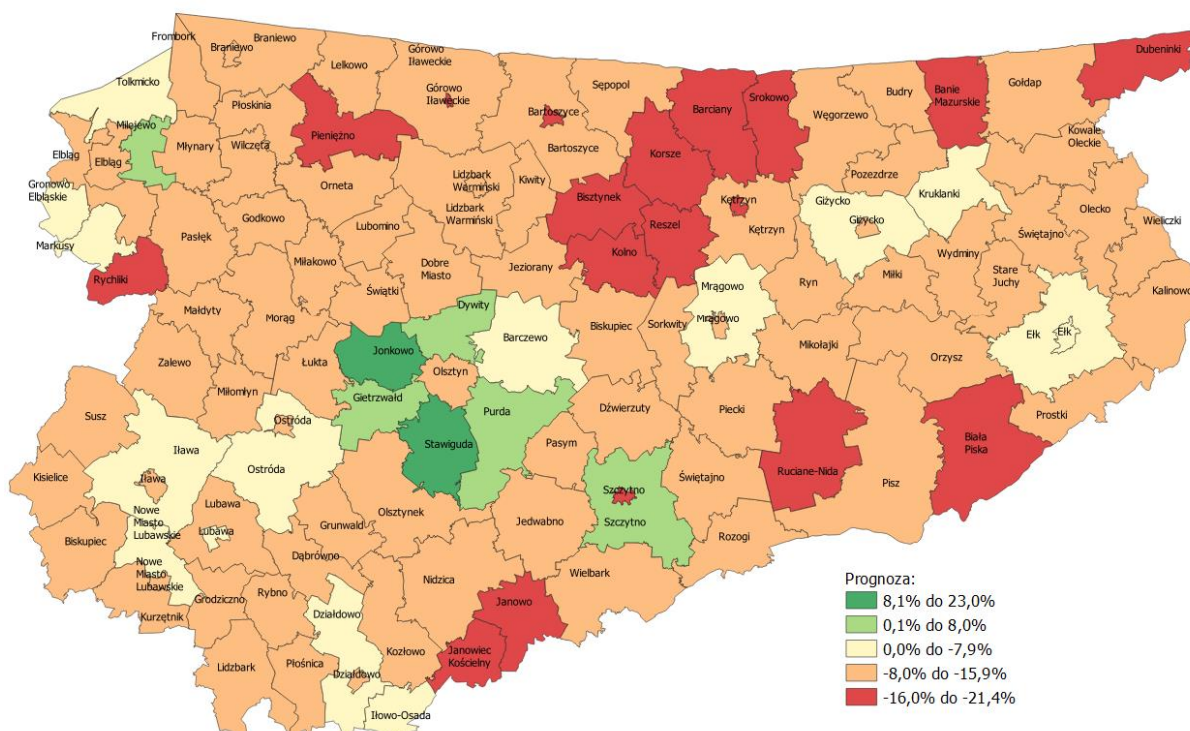
⁸ P. Szukalski, *Bilans małżeństw według województw w latach 1999-2017*, „Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny”, 2018/9, <http://hdl.handle.net/11089/26365> [dostęp: 01.10.2019]

⁹ Za osoby starsze, zamiennie zwane seniorami, uznajemy – zgodnie z ustawą o osobach starszych – osoby mające co najmniej ukończone 60 lat. Z kolei, mówiąc o najstarszych osobach, mowa będzie o osobach mających co najmniej 75 ukończonych lat.

Przestrzenne ujęcie zjawiska depopulacji

Województwo warmińsko-mazurskie cechuje znacznie zróżnicowanie sytuacji demograficznej w skali poszczególnych gmin. Szczególnie dobrze odzwierciedla to opracowany w ramach raportu wskaźnik syntetyczny agregujący kilka wskaźników bazowych¹⁰. Analizując rozkład wartości wskaźnika syntetycznego dla roku 2017 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego można dostrzec następujące prawidłowości. Po pierwsze, w najkorzystniejszej sytuacji znajdują się gminy wiejskie, najczęściej z powiatu olsztyńskiego. Przykładem jest gmina Stawiguda, dla której wartość wskaźnika uzyskuje równą 1, co oznacza najwyższe wartości uzyskiwane przez tą gminę dla wszystkich wskaźników bazowych. Najniższe wartości wskaźnika syntetycznego najczęściej wyliczane były dla gmin miejskich. Znalazły się wśród nich następujące miasta: Górowo Iławeckie, Szczytno, Kętrzyn, Giżycko, Lidzbark Warmiński, Bartoszyce, Ostróda oraz jeden z głównych ośrodków regionalnych – Elbląg. Jednak najniższa w całym zestawieniu wartość wskaźnika syntetycznego odnotowana została w miejsko-wiejskiej gminie Reszel (0,07). Można stwierdzić, iż ośrodki o silniejszej pozycji gospodarczej doświadczają zjawiska suburbanizacji, zaś miasta podlegające ekonomicznej degradacji wyludniają się w wyniku procesów migracji, których celem są regionalne ośrodki, najsilniejsze polskie metropolie lub zamożne kraje, przeważnie zachodnioeuropejskie.

Rysunek 2. Prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r. (z uwzględnieniem migracji nierejestrowanych) w odniesieniu do stanu ludności wg GUS w 2018 r. w woj. warmińsko-mazurskim



Źródło: opracowanie własne

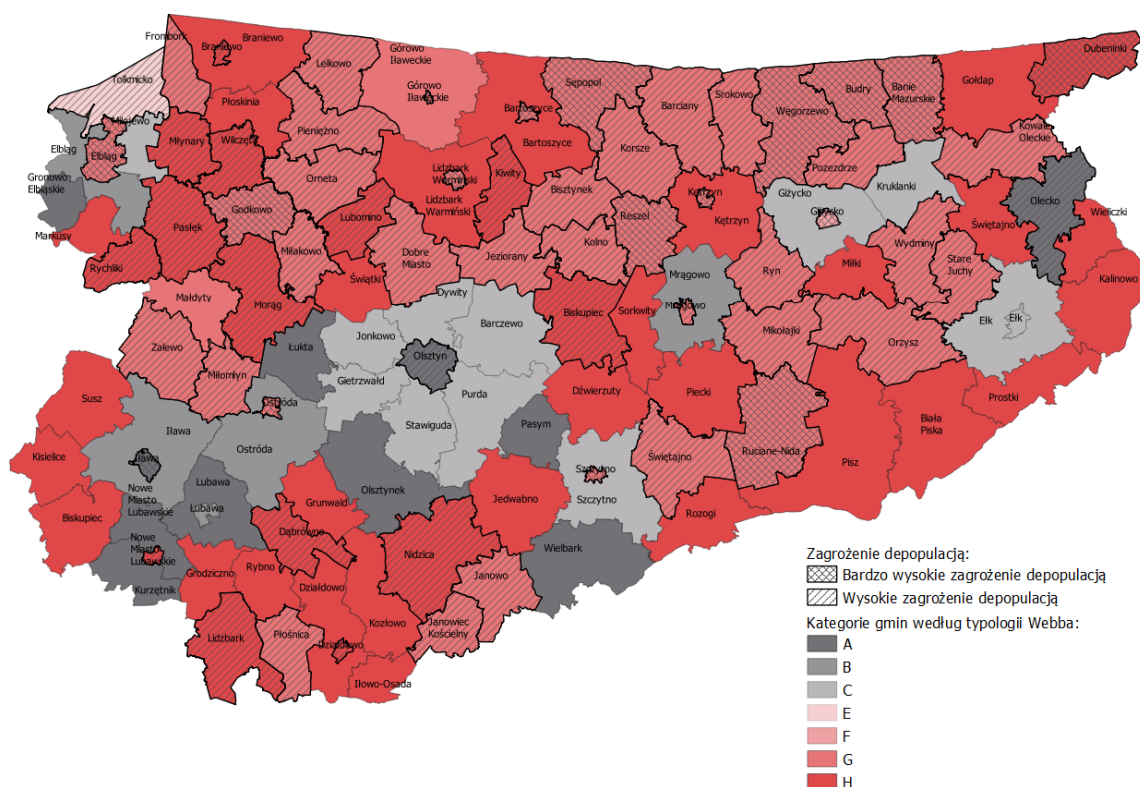
Istotnym elementem prac, które miały przełożenie na formułowanie rekomendowanych działań, było opracowanie nowych prognoz zmian liczby ludności do 2030 r. z uwzględnieniem aktualnych danych dot. liczby ludności oraz korekty o zjawisko emigracji nierejestrowanej. Poniższy rysunek stanowi

¹⁰ Jako wskaźników bazowych użyto: wskaźnik starości, ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, przyrost naturalny na 1000 ludności, saldo migracji na 100 osób oraz prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r.

ilustrację wyników uzyskanych obliczeń. Dla województwa warmińsko-mazurskiego prognozowany spadek liczby ludności wyniesie -11,13% (przy średniej dla kraju -7,39%) do poziomu 1 270,0 tys. osób. Stanowi to istotne wyzwanie dla prowadzenia polityki regionalnej i lokalnej, mającej na celu przeciwdziałanie i łagodzenie zjawisk depopulacyjnych. Biorąc pod uwagę limitowane zasoby środków (szczególnie finansowych), konieczne jest ukierunkowanie działań na regiony o najbardziej niekorzystnej sytuacji. W tej sytuacji, najbardziej czytelną wizualnie formą jest kartogram, przy pomocy którego zestawiono dane dotyczące prognozowanej zmiany liczby ludności do 2030 r. oraz obszary szczególnie dotknięte depopulacją.

Na poziomie gmin prognozowana względna zmiana liczby ludności uwzględniająca emigrację nierejestrowaną waha się od +23,01% (Stawiguda), +9,61% (Jonkowo), +7,41% (Dywity) do -20,36% (Górowo Iławeckie, gmina miejska), -20,37% (Barciany), -20,95% (Szczytno, gmina miejska) oraz -21,44% (Reszel).

Rysunek 3. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2010-2017 i podział gmin wg klasyfikacji Webba¹¹



Źródło: Raport cząstkowy II

¹¹ Na podstawie klasyfikacji Webba można wyróżnić osiem typów demograficznych oznaczonych literami od A do H. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, czyli zaludniających się w wyniku:

- A – przewagi przyrostu naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,
- B – przewagi przyrostu naturalnego nad przyrostem migracyjnym,
- C – przewagi przyrostu migracyjnego nad przyrostem naturalnym,
- D – przewagi przyrostu migracyjnego nad ubytkiem naturalnym.

Cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się wskutek:

- E – przewagi ubytku naturalnego nad przyrostem migracyjnym,
- F – przewagi ubytku naturalnego nad ubytkiem migracyjnym,
- G – przewagi ubytku migracyjnego nad ubytkiem naturalnym,
- H – przewagi ubytku migracyjnego nad przyrostem naturalnym.

Spełnienie celu badania, jakim jest wskazanie obszarów szczególnie narażonych na procesy depopulacyjne implikowało konieczność zastosowania różnych metod, które były pochodną sugestii, jakie zostały sformułowane w trakcie konsultacji delfickich. W ich efekcie zastosowano metody łączące kategoryzację wartości wskaźnika syntetycznego¹² oraz typologię ruchu ludności J. Webba. Podejście wg Webba umożliwia wyróżnić osiem typów demograficznych jednostek poprzez uwzględnienie salda ruchu naturalnego oraz salda migracji. Pierwsze cztery typy (A-D) odnoszą się do jednostek aktywnych demograficznie, a cztery pozostałe typy (E-H) oznaczają jednostki nieaktywne, czyli wyludniające się. Poniższy rysunek ilustruje efekt nałożenia na poszczególne gminy kategorii wartości wskaźnika syntetycznego oraz typologii Webba.

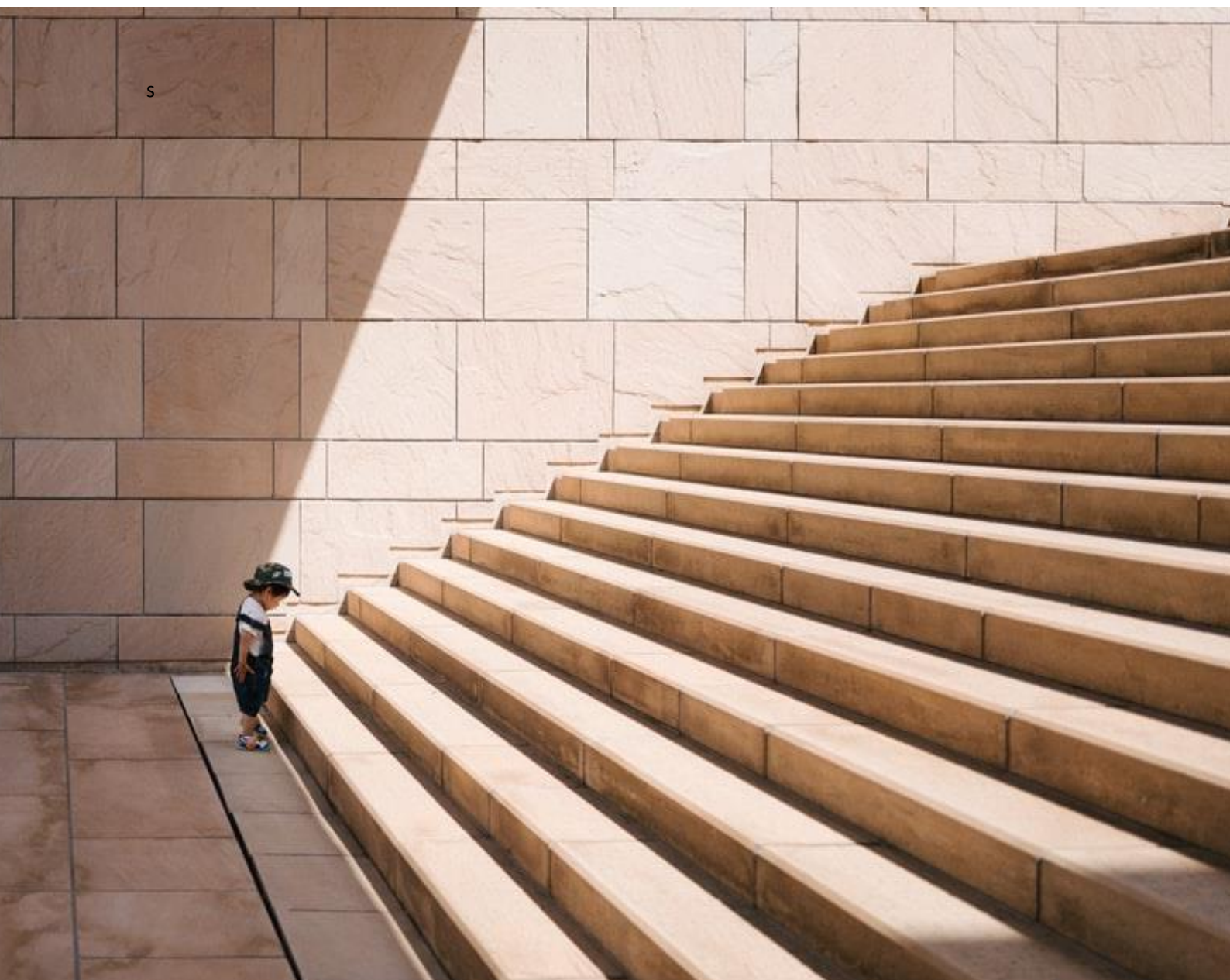
Zastosowanie dwóch etapów typowania obszarów szczególnie narażonych na wyludnianie się wynika z założenia, że procesy depopulacyjne można rozpatrywać na dwóch poziomach: zjawisk, które wprost prowadzą do zmniejszania się liczby ludności (ubytek naturalny, ujemne saldo migracji), oraz zjawisk, które te procesy wzmacniają lub warunkują (np. starzenie się społeczeństw¹³). Pierwszy etap (typologia Webba) pozwolił na wskazanie obszarów określanych jako nieaktywne demograficznie. Zastosowanie natomiast wskaźnika syntetycznego pozwoliło na ograniczenie liczby gmin i wskazanie tych, które na tle województwa warmińsko-mazurskiego są szczególnie zagrożone depopulacją.

Jak wynika z mapy, takich gmin jest 57¹⁴, co stanowi niemal połowę gmin województwa. W przypadku ponad jednej czwartej z nich (16 na 57) zagrożenie ma poziom bardzo wysoki. Szczególnie zagrożone depopulacją są powiaty: braniewski, elbląski, kętrzyński, ostródzki (po pięć gmin), bartoszycki, lidzbarski i olsztyński (po cztery gminy). W ponad jednej trzeciej (36,8%) są to przy tym gminy wiejskie, 24 gminy (42,1%) to gminy o charakterze miejsko-wiejskim, zaś 12 (21,1%) gmin to miasta. Co ważne, aż połowa gmin zagrożonych depopulacją to gminy miejskie, zaś kolejna jedna czwarta gminy miejsko-wiejskie. Potwierdza to obserwacje dokonane w ramach Raportu częściowego I, zgodnie z którymi w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego obszary wiejskie cechują się w porównaniu do innych regionów relatywnie korzystniejszą sytuacją wynikającą z potencjału turystycznego regionu bazującego w dużej mierze na atrakcyjności środowiska przyrodniczego.

¹² Przyjęto kategorie gmin o bardzo wysokim zagrożeniu depopulacją, wysokim zagrożeniu depopulacją oraz pozostałych.

¹³ Oczywiście poszczególne zjawiska są od siebie współzależne (np. migracja określonych grup ludności może wpływać na zmiany wskaźnika starości, a wskaźnik starości może wpływać na ruch naturalny). Na potrzeby analizy wskazano jeden z możliwych rodzajów zależności.

¹⁴ Trzy gminy (Iława, Olecko, Olsztyn) pomimo tego, że według wskaźnika syntetycznego należą do gmin zagrożonych depopulacją, według klasyfikacji Webba zostały zaliczone do typu A.



Rozdział II



**Problematyka i złożoność badania oraz
metodologia podziału działań zaradczych**

Głównym celem badania była analiza i ocena wpływu depopulacji na możliwości rozwojowe województwa warmińsko-mazurskiego w perspektywie do 2030 roku (w kontekście społecznym, gospodarczym i przestrzennym) oraz wypracowanie i oszacowanie sposobów wdrożenia rozwiązań (działań zaradczych) minimalizujących skutki depopulacji w tym regionie.

Ten bardzo rozbudowany cel został – zgodnie z *Raportem metodologicznym* – osiągnięty dzięki trzyetapowemu badaniu. Na etapie pierwszym zdiagnozowano problem depopulacji i przeanalizowano trendy wynikające z prognoz ludnościowych oraz dokonano przeglądu programów, działań i instrumentów realizowanych na poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, mających na celu przeciwdziałanie depopulacji (*Raport cząstkowy I*). Na etapie drugim dokonano analizy przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej dla systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów oraz określono scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku (*Raport cząstkowy II*). Niniejszy raport jest efektem etapu trzeciego badania, zaś jego podstawowym celem jest opracowanie zaleceń użytecznych z punktu widzenia programowania działań zaradczych dla przemian demograficznych. Cel ten – zgodnie z *Raportem metodologicznym* – ma zostać osiągnięty dzięki następującym składowym:

- 1) analiza i ocena działań i instrumentów mających na celu minimalizowanie bądź dostosowanie się regionów do skutków depopulacji, pod kątem:
 - c) potencjału rozwojowego i wdrożeniowego JST,
 - d) barier w zakresie realizacji przedsięwzięć mających na celu przeciwdziałanie bądź minimalizowanie skutków zjawiska wyludniania się,
 - e) identyfikacji czynników (tj. determinant skuteczności, efektywności i trwałości realizacji ww. działań) szczególnie sprzyjających pozytywnemu wpływowi tych inicjatyw na jakość życia mieszkańców oraz funkcje społeczno-gospodarczo-przestrzenne (z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań rozwojowych na poziomie lokalnym);
 - f) analizy i oceny możliwości wdrożenia zaproponowanych przedsięwzięć z perspektywy kosztów i korzyści poszczególnych województw;
- 2) wskazanie rekomendowanych do wdrożenia w poszczególnych województwach działań i instrumentów wraz z określeniem sposobów i terminów ich wdrożenia, w tym:
 - a) ocena przewidywanych rezultatów i oddziaływania proponowanych działań zaradczych – ocena logiki interwencji zalecanych do realizacji działań i instrumentów minimalizujących skutki depopulacji,
 - b) określenie roli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp. w realizacji przedsięwzięć antydepopulacyjnych (w celu osiągnięcia optymalnych efektów) oraz optymalnego modelu i interesariuszy partycypacji społecznej wzmacniającej podejmowane działania;
- 3) określenie perspektyw rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego dla województwa warmińsko-mazurskiego do 2030 roku, w tym optymalne działania minimalizujące negatywne

skutki przemian demograficznych dla tych części regionów, które są szczególnie narażone na depopulację (patrz: cel szczegółowy 2, pkt 1);

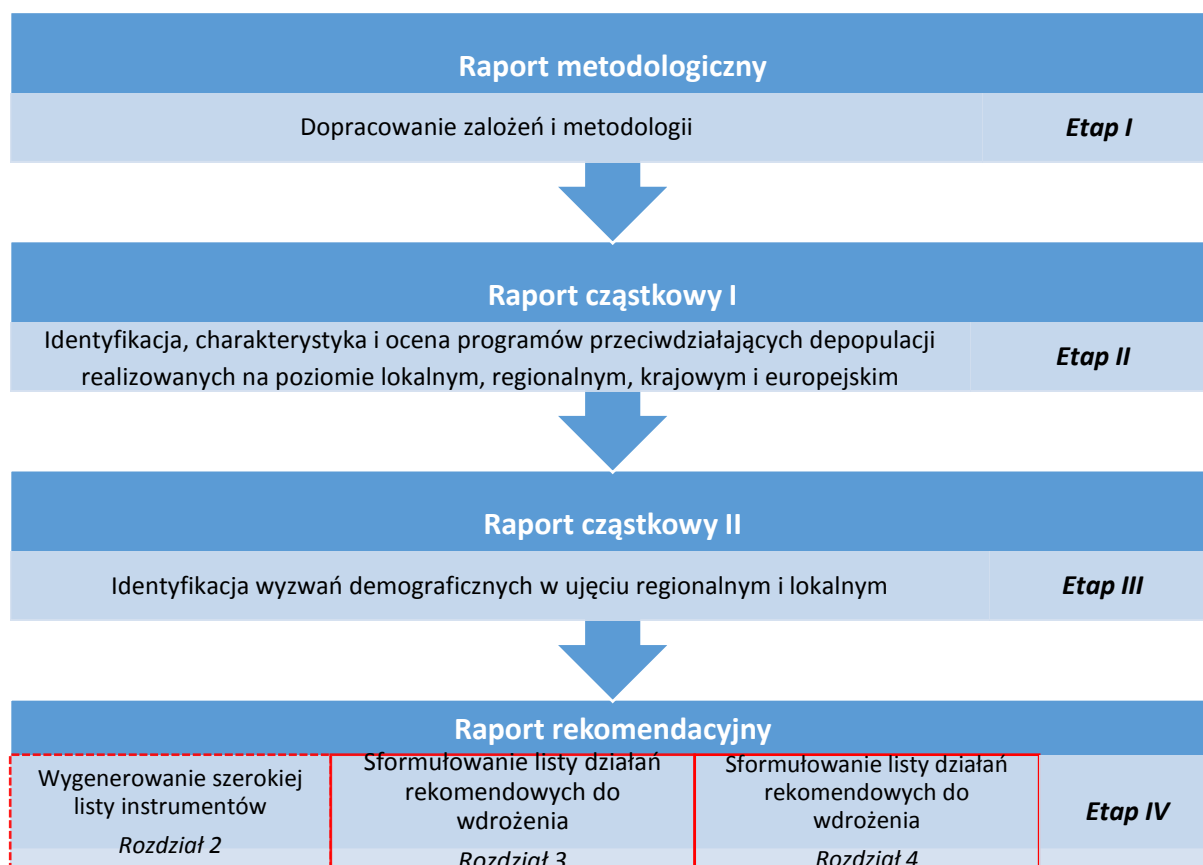
- 4) określenie sposobów monitorowania oraz oceny rezultatów i efektów przedsięwzięć podjętych w ramach wypracowanych programów, działań bądź instrumentów, w perspektywie do 2030 roku

Punktem wyjścia dla prezentowanych w następnych dwóch rozdziałach, będących celem niniejszego raportu, rekomendowanych i możliwych do wdrożenia instrumentów było zebranie przedstawionych w *Raporcie cząstkowym I* działań podejmowanych w celu przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowania się do niej. Działania te – po uzupełnieniu dzięki dodatkowej kwerendzie – zostały następnie przyporządkowane do obszarów analitycznych, wynikających z OPZ.

Zebrane potencjalne instrumenty zostały następnie przeanalizowane pod kątem specyfiki województwa warmińsko-mazurskiego na bazie *Raportu cząstkowego II*, co doprowadziło do określenia możliwości korzystania ze wspomnianych rozwiązań i dostosowania ich do tej specyfiki. W efekcie wybrano z szerokiej listy zebranych instrumentów te które powinny być wdrażane priorytetowo (działania rekomendowane) i w dalszej kolejności (działania możliwe do wdrażania). Wygenerowana lista ogółu potencjalnych rozwiązań stanowić może źródło inspiracji dla samorządów lokalnych i samorządu regionalnego dla innych działań.

Powyższe etapy obrazuje poniższy schemat (rys. 4)

Rysunek 4. Schemat etapów prac analitycznych prowadzących do wypracowania rekomendacji



Źródło: Opracowanie własne

W trakcie wszystkich etapów badania wykorzystano techniki analityczne oraz analizę desk research, w tym przegląd badań dotyczących instrumentów przeciwdziałania depopulacji, minimalizowanie jej konsekwencji i dostosowywania się do niej w innych krajach oraz metody ekonometryczne w celu szacowania zmian demograficznych oraz ich wpływu na najważniejsze czynniki oddziałujące na scenariusze rozwoju. Dodatkowo w przypadku niniejszego raportu przeprowadzono spotkania w formie FGI oraz paneli eksperckich, analizę PEST, studia przypadku, wykorzystano podejście TBE, a także wykorzystano wyniki przeprowadzonych na poprzednich etapach badań (w tym jakościowych i ilościowych, np. modelu ekonometrycznego, modelu prognostycznego).

Zanim przedstawione zostanie podejście wykorzystane do sformułowania listy rekomendacji i listy rozwiązań możliwych do realizacji, zaprezentować należy pewną specyficzną, choć – jak się okazało w trakcie kontaktu z przedstawicielami Zamawiającego – trochę kontrowersyjną koncepcję silnie wpływającą na wykorzystany dalej tok myślenia.

W trakcie ostatniego ćwierćwiecza coraz więcej obszarów krajów rozwiniętych doświadcza depopulacji. O ile w pierwszej kolejności dotyczyło to peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, z biegiem czasu wyludnianie zaczęło dotyczyć coraz większe obszary i coraz częściej również miasta, w tym średnie i duże¹⁵. W długim okresie przewidywane jest objęcie tym procesem zdecydowanej większości obszarów krajów rozwiniętych, gdzie – pomijając przewidywane w wielu krajach zmniejszanie się liczby ludności ogółem – dochodzi do procesów koncentracji ludności w największych ośrodkach miejskich i rozlewania się tych miast na tereny podmiejskie (suburbanizacja).

W efekcie coraz częściej mowa jest o procesie kurczenia się regionów i miast, a zatem o procesie, w przypadku którego następuje współwystępowanie depopulacji i towarzyszącej jej zmiany struktury wieku ludności (starzenie się jej) oraz zaniku vitalności ekonomicznej w wyniku kurczenia się zasobów pracy, zmniejszania potencjału konsumpcyjnego ludności, zmniejszonych inwestycji prywatnych, mniejszej wartości potencjalnych hipotek.

Teorie rozwoju regionalnego skupiają się zazwyczaj na określeniu czynników egzogenicznych lub endogenicznych warunkujących rozwój danego obszaru¹⁶. Rozwój ten definiowany jest z reguły jako wynik „pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych”¹⁷. Samoistnie definicja taka nie jest właściwa w warunkach depopulacji, gdy długookresowo następuje spadek liczby ludności, czyli przeciwieństwo wzrostu ilościowego. Jest to zatem ważna przesłanka uznania, iż tradycyjne teorie rozwoju nie uwzględniają obserwowanych obecnie na terenie województwa warmińsko-mazurskiego przemian ludnościowych. Dodatkowo tradycyjne teorie rozwoju regionalnego skupiają się na wyjaśnianiu przyczyn rozwoju i peryferyjności, nie mówiąc o tym, jak zainicjować rozwój.

O trudności w przeciwdziałaniu depopulacji najlepiej świadczy skala zmian demograficznych, jakie musiałyby nastąpić, aby wystąpiła stabilizacja liczby ludności. Poniżej przedstawiono szacunki

¹⁵ I. Kantor-Pietraga, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wyd. UŚ, Katowice 2014; Wesołowska M., *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, Wyd. UMCS, Lublin 2018.

¹⁶ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, <https://studylibpl.com/doc/657477/churski-p--czynniki-rozwoju-regionalnego-w-%C5%9Bwietle-konce...>, Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. „Studia Biura Analiz Sejmowych”, Nr 1(49) 2017.

¹⁷ Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*. „Studia Biura Analiz Sejmowych”, Nr 1(49) 2017.

bazujące o założeniu o jednoczynnikowości zmian¹⁸. W roku 2018 w województwie warmińsko-mazurskim, gdyby całość zmian prowadzących do utrzymania liczby ludności na niezmiennym poziomie zależała tylko od współczynnika dzietności, musiałby on wzrosnąć z 1,361 na 1,837. Z kolei w przypadku napływu, utrzymanie liczby ludności oznaczałoby konieczność zwiększenia liczby osób osiedlających się na terenie regionu z 18354 na 23144, czyli o 26,1%. Z kolei, jeśli za jedyny czynnik prowadzący do stabilizacji liczby mieszkańców uznać odpływ, liczba osób opuszczających region musiałaby się zmniejszyć z 21858 do 17068 osób, czyli o 21,9%.

W roku 2030 wielkości niezbędne do utrzymania stałości liczby mieszkańców będą zdecydowanie wyższe. Trzymając się oczekiwanych wartości dzietności oraz migracji wewnętrznych i zewnętrznych założonych w prognozie GUS z 2014 r., stabilizacja liczby ludności wystąpiłaby w sytuacji wzrostu współczynnika dzietności z 1,42 na 2,24, albo wzrostu napływu z 13661 na 19719 (+44,3%), albo spadku odpływu z 15734 na 9676 (-38,5%).

Skala niezbędnych zmian jest tak duża, iż jednoznacznie wskazuje na niemożność zatrzymania przemian demograficznych, co wskazuje na wagę działań minimalizujących skutki i dostosowujących się do zachodzących zmian. Nie jest to tylko specyfika Warmii i Mazur, ale i wielu innych obszarów Europy.

Stąd też od wielu lat prowadzone są badania na temat specyfiki zarządzania regionami kurczącymi się, zwłaszcza z perspektyw utrzymania ich vitalności ekonomicznej¹⁹ (pytanie badawcze: Czy i w jaki sposób województwo dostosowuje się do obecnej sytuacji demograficznej (powiązanej z procesem wyludniania się ludności i starzenia się społeczeństw?). W dalszej części raportu korzystać będziemy z wniosków płynących z tego podejścia, dlatego też poniżej zaprezentowano owe podstawowe rezultaty badań prowadzonych w tej właśnie perspektywie²⁰. Punktem wyjścia jest:

- 1) Oswojenie się z perspektywą zmniejszania się liczby ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”;
- 2) Konieczność myślenia długookresowego – z uwagi na prawdopodobną długotrwałość procesu depopulacji decydenci i planiści muszą ten proces uwzględniać w swoich pracach związanych przede wszystkim z infrastrukturą;

¹⁸ Przyrost rzeczywisty to suma liczby urodzeń i napływu minus zgony i odpływ ($PR = U - Z + N - O$). W powyższych obliczeniach zakładano, iż przyrost rzeczywisty w danym roku wynosi zero, zaś osiągnięcie tego rezultatu wynika tylko ze zmian jednego z trzech czynników: urodzeń, napływu i odpływu migracyjnego. Dodatkowo, dla lepszego zobrazowania skali zmian związanych z rozrodnością informacje o liczbie urodzeń przekształcono na informacje o niezbędnym poziomie współczynnika dzietności zapewniającym daną liczbę urodzeń, zakładając równomierny w ujęciu względnym wzrost częściowych współczynników płodności w całym okresie rozrodczym.

¹⁹ I. Katsarova (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_pe408928_ex_pl.pdf [dostęp: 01.10.2019]; C. Martinez-Fernandez, N. Kubo, A. Noya, T. Weyman (eds.), *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*, Paris 2012, OECD; C. Martinez-Fernandez, T. Weyman, J. van Dijk (eds.), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham 2017.

²⁰ EU Committee of Regions, *The impact of demographic change on European regions*, Brussels 2016, https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Impact_demographic_change_european_regions.pdf [dostęp: 01.10.2019]; ESPON, *Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf> [dostęp: 01.10.2019]; ADAPT2DC, *European Strategy for regional responses to demographic changes*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf [dostęp: 01.10.2019]; ADAPT2DC, *New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf [dostęp: 01.10.2019];

- 3) Lepsze współdziałanie pomiędzy JST – zarówno w celu obniżenia kosztów i poprawy jakości dostarczanych usług publicznych, jak i z uwagi na konieczność uwzględniania zmian zachodzących na terenach sąsiednich w lepszym zarządzaniu danego obszaru;
- 4) Preferencje dla „compact growth”, tj. rozwoju skoncentrowanego na relatywnie gęsto zaludnionych obszarach bez zachęcania do nadmiernego rozpraszania się ludności, w tym i do suburbanizacji;
- 5) Holistyczne myślenie uwzględniające współzależności pomiędzy prowadzonymi działaniami, zdające sobie sprawę z istniejących synergii.

Jak widać, powyższe podejście nie jest całkowicie oderwane od tradycyjnego myślenia o rozwoju regionalnym, albowiem bazuje na lepszym wykorzystaniu czynników endogenicznych, modyfikując jedynie myślenie o celach i możliwościach rozwojowych.

Praktycznymi zasadami wynikającymi ze stosowania powyższych zasad są:

- 1) Projektowanie działań przede wszystkim na bazie dostępnych na danym obszarze zasobów, z uwzględnieniem lokalnych interesariuszy, a zatem podejmowania działań z uwzględnieniem lokalnego kontekstu;
- 2) Wspieranie innowacji społecznych jako środka w lepszy sposób wykorzystującego lokalne zasoby;
- 3) Testowanie innowacyjnych narzędzi, zanim zostaną one wykorzystane powszechniej;
- 4) Stosowanie kompromisu pomiędzy podejściem holistycznym a rzeczywistością, wiodące w warunkach ograniczoności zasobów do prowadzenia działań priorytetowych w pierwszej kolejności;
- 5) Wykorzystywanie aktorów posiadających zróżnicowane zasoby, w tym większe wykorzystywanie mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych;
- 6) Korzystanie z podejścia partycypacyjnego umożliwiającego: a) korzystanie z wiedzy znajdującej się w posiadaniu różnych grup interesariuszy (dopasowanie działań do realnych potrzeb), b) korzystanie z różnorodnych zasobów znajdujących się w gestii różnych interesariuszy (umożliwiające władzom lokalnym ograniczanie nakładów finansowych, choć prowadzące do zwiększania własnego wkładu organizacyjnego); c) uwrażliwianie lokalnej społeczności na zachodzące zmiany demograficzne i ich konsekwencje; d) inicjowanie działań różnych interesariuszy; e) wzmacnianie zobowiązań interesariuszy do podjęcia działań i konsekwentnej ich realizacji.

Przedstawione powyżej zasady odnoszą się do różnych szczebli administracyjnych obszarów poddanych depopulacji, a tym samym – pomijając już zróżnicowanie lokalnych zasobów i lokalną, regionalną i krajową specyfikę kulturową – prowadzić mogą do różnych miksów narzędzi ukierunkowanych na przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków czy dopasowywanie się do nich. Przykładami wykorzystania powyższych zasad wśród jednostek administracyjnych różnego szczebla mogą być – wykorzystane jako case study w niniejszym raporcie – przykłady szwedzkiej gminy Åre (studium przypadku 1), hiszpańskiej prowincji Cuenca (studium przypadku 2) oraz niemiecki land Turyngia (studium przypadku 3) – zob. załącznik nr 3.

Powyższe case studies wskazują na następujące stosowane metody przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowywania się do niej:

- Case study 1, szwedzka gmina Åre – wykorzystanie lokalnych zasobów wspomaganych subwencjami krajowymi do przekształcenia peryferyjnej lokalizacji (daleka północ kraju) w podstawowy potencjał rozwojowy dzięki inwestowaniu w całoroczną turystykę narciarską.

Turystyka stała się punktem wyjścia dla rozwoju usług i handlu oraz umożliwiła uzyskanie środków na inwestycje infrastrukturalne i mieszkaniowe na rzecz mieszkańców,

- Case study 2, hiszpańska Prowincja Cuenca, Region Castilla–La Mancha - odbudowa potencjału społeczno-demograficznego obszarów włączonych do narzędzi zintegrowanego rozwoju terytorialnego za pomocą trzech czynników: cyfryzacji, pobudzania działalności gospodarczej i wspierania zrównoważonego wykorzystania dostępnych zasobów. Działania były ukierunkowane na wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, wspieranie przedsiębiorczości i wykorzystanie potencjału turystycznego regionu,
- Case study 3, niemiecki land Turyngia – skoncentrowanie się na rozwoju gospodarczym, przede wszystkim na zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw (w szczególności MŚP) i pobudzaniu innowacji poprzez inwestycje w badania i rozwój, oraz dostosowanie do zmian demograficznych, w takich sferach jak: jakość usług w sektorze publicznym, rynek nieruchomości, mobilność i infrastruktura transportowa. Ponieważ rynek pracy Turyngii podlega drenażowi wykwalifikowanych pracowników, czego podłożem są migracje i wysoka stopa bezrobocia, jako ważny czynnik poprawy sytuacji gospodarczej i pośrednio demograficznej traktowana jest poprawa kwalifikacji pracowników.

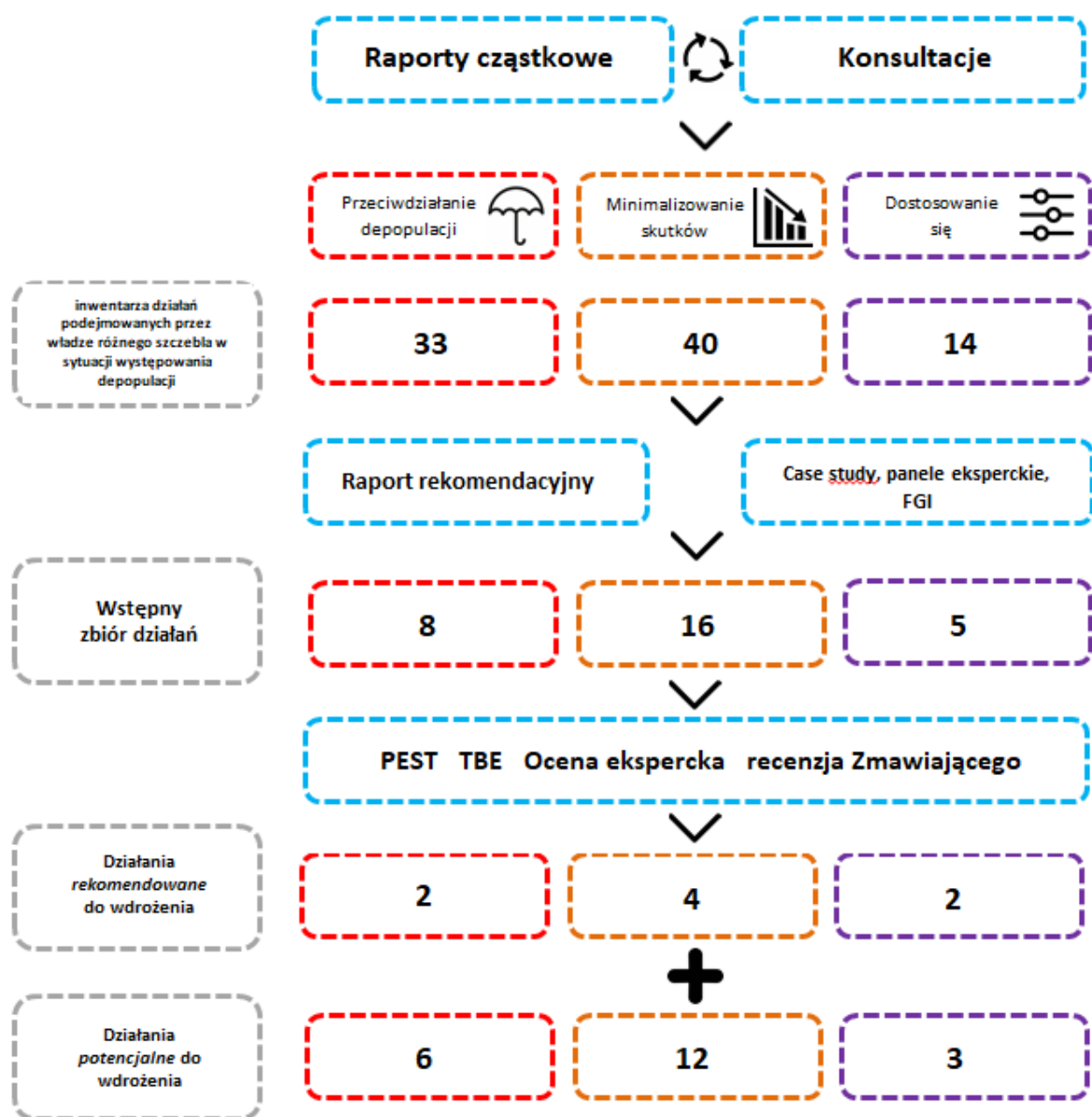
Metodologia podziału działań zaradczych

Punktem wyjścia opracowania listy działań zaradczych było skorzystanie ze znajdującego się w *Raporcie cząstkowym I* inwentarza działań podejmowanych przez władze różnego szczebla w sytuacji występowania depopulacji. Działania te zostały uzupełnione w trakcie równoległej przeprowadzanej kwerendy. Zbiór zgromadzonych działań została następnie podzielony na działania odnoszące się do 3 podzbiorów: działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie depopulacji, działań mających na celu minimalizowanie jej skutków oraz działań o charakterze dostosowawczym do spadku liczby ludności. Dodatkowo, w ramach tych podzbiorów posłużono się dodatkowym podziałem odnoszącym się do obszarów analitycznych, jakim posługiwał się Zamawiający w OPZ.

Następnie na podstawie informacji o specyfice rozwoju demograficznego województwa warmińsko-mazurskiego i scenariuszy rozwoju opracowanych na podstawie *Raportu cząstkowego II* oraz wyników badania FGI dokonano wstępnego wyboru instrumentów, jakie mogłyby być wdrażane na terenie regionu. Dodatkową pomocą w tym przypadku były spotkania z ekspertami oraz spotkania z pracownikami Urzędów Marszałkowskich odpowiedzialnymi za współpracę z zespołem badawczym przygotowującym niniejszy raport. Na tym etapie do listy dotychczasowych działań niekiedy dochodziły nowe, sugerowane w trakcie spotkań.

Wreszcie na kolejnym etapie dokonano analizy PEST i TBE i na ich podstawie dokonano podziału wyodrębnionych wcześniej instrumentów, jakie mogłyby być wdrażane na terenie regionu, na 2 podgrupy: działania rekomendowane oraz rozwiązania możliwe do realizacji. Podstawowymi kryteriami w tym przypadku były: relacja koszty – oczekiwane rezultaty oraz realna możliwość wdrożenia danego środka zaradczego. Metodologia doboru przedstawiona została na poniższym schemacie.

Rysunek 5. Schemat doboru działań rekomendowanych i możliwych do wdrażania



W przypadku wszystkich działań z powyższych dwóch grup przypisano je do poziomu samorządowego, który odpowiedzialny jest za ich wdrożenie oraz opisano w kolejnych częściach raportu koszty, korzyści oraz możliwości wdrożenia.



Rozdział III



**Działania rekomendowane do wdrożenia w województwie
warmińsko - mazurskim z perspektywy zmian
demograficznych**

Znajdujący się w raporcie zbiór działań, które mogłyby być wdrażane w województwie warmińsko-mazurskim, zgodnie z metodologią doboru przedstawioną w poprzednim rozdziale, zostały poddane ocenie możliwości wdrażania na terenie regionu przy uwzględnieniu zakładanych nakładów finansowych, oraz wymogi, jakie stoją przed wdrażającymi je JST, i ich potencjał w zakresie wdrażania, w tym ocena realnej możliwości wdrożenia. Na tej podstawie dokonano podziału wszystkich działań na 2 grupy: rekomendacje i działania możliwe do wdrożenia.

Poniżej skupiono się na prezentacji pierwszej grupy. Zostaną one przedstawione poprzez grupowanie w 3 zbiory: rozwiązań przeciwdziałających depopulacji, minimalizujących jej skutki oraz dostosowujących się do niej.

Przeciwdziałanie depopulacji

Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem – wspieranie „miniżłobków” i opieki sąsiedzkiej na terenach wiejskich oddalonych od większych miejscowości, jak i finansowanie rodzicom opłat za pobyt dziecka w żłobku/ u opiekuna dziennego – działanie ukierunkowane na wzrost liczby klubów dziecięcych i opiekunów dziennych (tj. zgodnie z Ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 osób opiekujących się nie więcej niż 8 dzieci w wieku 20 tygodni – 3 lata, lub 4 lata gdy nie można zapewnić opieki przedszkolnej), składająca się z części: 1) akcja promująca zasady działalności tych form i możliwość dofinansowania z rządowego programu Maluch+ (ROPS), 2) wspieranie finansowe osób i organizacji zakładających te formy opieki – RPO, 3) organizacja bezpłatnych szkoleń dla chcących pracować w tych instytucjach osób nieposiadających wystarczających kwalifikacji zgodnie z art. 16 ustawy o żłobkach.

Adresaci: samorządy gmin, samorząd województwa

Uzasadnienie: wspieranie „miniżłobków” i opieki sąsiedzkiej na terenach wiejskich oddalonych od większych miejscowości – przy znacznie niższej od średniej ogólnopolskiej aktywności zawodowej kobiet w wieku 25-44 lata (a zatem wieku opieki nad małymi dziećmi – wg BAEL w II kwartale 2019 r. w wieku 25-34 współczynnik aktywności zawodowej w regionie wynosił 68,6% wobec 75,0% dla Polski ogółem, zaś w wieku 35-44 odpowiednio 76,8 i 81,0) województwo wciąż odznacza się zdecydowanie niższym udziałem dzieci w wieku 3-5 lat objętych opieką przedszkolną (w roku 2018 786 na 1000 dzieci w tym wieku wobec średniej dla Polski równej 873) i zdecydowanie niższym udziałem dzieci młodszych objętych opieką żłobkową (69 na 1000 wobec 105). Zwiększenie udziału dzieci uczęszczających do tej ostatniej formy opieki powinno zatem przyczynić się zwiększenia aktywności zawodowej matek, a dodatkowo utworzyć miejsca pracy na terenach wiejskich, co może zatrzymać młode kobiety na peryferyjnych terenach regionu.

Zdaniem ekspertów dodatnio na atrakcyjność osiedleńczą danego regionu wpływa odpowiednia polityka rodzinna. Wśród jej podstawowych instrumentów można wskazać m.in. dostępną dla młodych ludzi opiekę nad dziećmi (DELF_3_WM).

Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie oraz Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów

podmiejskich Olsztyna – działanie ukierunkowane na pomoc w znalezieniu miejsca pracy i zamieszkiwania dla osób spoza Olsztyna, głównie pochodzących z terenu regionu i pomoc w dojeździe do miasta, dla osób chcących zamieszkiwać na terenach podmiejskich, oferujących niższe koszty wynajmu mieszkania. To również czasowy dostęp do lokali komunalnych, burs i innych lokali mieszkalnych, znajdujących się w dyspozycji miasta; program pomocy w znalezieniu pracy w niepełnym wymiarze czasu dla osób spoza Olsztyna chcących tam pracować. Wsparcie nowych linii autobusowych i zwiększenia częstotliwości kursowania dotychczasowych połączeń autobusowych i kolejowych w celu ułatwienia dojazdu do miasta w celu pracy, nauki i spędzania czasu wolnego, środki samorządów i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Jak wskazywali uczestnicy badania focusowego: „nasze województwo jest bardzo obszerne, rozproszone, jest słaba komunikacja, [ograniczony] dostęp do komunikacji” (FGI_WM_2). Jak wskazywano podczas warsztatów: „Działania w obszarze transportu publicznego powinny opierać się na próbie zaimplementowania dobrych praktyk w tym zakresie, realizowanych w innych krajach na terenach wyludniających się, m.in. transport publiczny na żądanie” (W_WM_P1)

Adresaci: samorząd województwa, samorząd Olsztyna, samorzady podolsztyńskich gmin i powiatów

Uzasadnienie: szansą dla regionu, patrząc na podwójną peryferyjność dużej jego części, jest wspomaganie tych mieszkańców regionu, którzy – nie chcąc mieszkać w dotychczasowym miejscu zamieszkiwania – gotowi byłiby do osiedlenia się w stolicy regionu albo którzy są gotowi dojeżdżać do pracy do Olsztyna. Działania ukierunkowane byłyby zatem na zatrzymanie jak największej liczby mieszkańców regionu na terenie województwa, choć w innej lokalizacji.

Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju – Akcje promujące zdrowy styl życia, Badania profilaktyczne w zakresie chorób nowotworowych, kardiologicznych i chorób układu oddechowego ze szczególnym uwzględnieniem mężczyzn, Akcje promujące bezpieczne poruszanie się po ulicach (akcje w przedszkolach, szkołach, gdzie mowa będzie o tym, na co zwracać kierowcom uwagę w sytuacji ich brawurowej jazdy), Rozwój sieci doradztwa psychologicznego. Podczas badania focusowego uczestnicy zwracali uwagę na brak swoistego „przygotowania do starości na przestrzeni wszystkich etapów (...) życia (FGI_WM_2).

Adresaci: samorząd województwa

Uzasadnienie: województwo charakteryzuje się zdecydowanie gorszymi parametrami zdrowotnymi w porównaniu z danymi ogólnopolskimi. Obniżenie umieralności do poziomu ogólnopolskiego oznaczałoby poprawę przyrostu naturalnego dzięki zmniejszeniu liczby zgonów, a zatem spowolniłoby tempo depopulacji.

Minimalizowanie skutków depopulacji

Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego – stałe działanie szkolnych doradców zawodowych oraz corocznie prowadzona akcja skierowana do uczniów dwóch ostatnich klas szkół średnich regionu prowadzona przez WUP we współpracy z Kuratorium Oświaty.

Uzasadnienie: strategia rozwoju regionu zakłada skoncentrowanie się na inteligentnych specjalizacjach, tj. specjalizacjach wymagających specyficznych kompetencji od osób w nich

pracujących. Patrząc na polski rynek pracy, widać na nim długookresowy deficyt specjalistów w zakresie nauk technicznych, ścisłych, medycznych, a zatem tych nauk, których absolwenci są kluczowi dla rozwoju inteligentnych specjalizacji regionu. Z drugiej strony w przypadku szeregu usług społecznych widoczne jest wyraźne podwyższanie się typowego wieku osób je wykonujących, co w przyszłości zaowocować może problemami z ich dostarczaniem.

Urząd Marszałkowski we współpracy ze szkołami wyższymi i zawodowymi regionu. Promocja uczelni za granicą powinna natomiast uwzględniać przede wszystkim kraje wschodnie, w tym i obwód kaliningradzki, dla których województwo warmińsko-mazurskie jest atrakcyjne pod względem oferty edukacyjnej (WM_P_2).

Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego – organizowane przez WUP we współpracy z Kuratorium Oświaty i szkołami wyższymi. Instrumentem towarzyszącym powinny być działania mające na celu „upowszechnianie wiedzy/ informacji na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych, aby była dostępna dla młodzieży i rodziców (W_WM_P1).

Adresaci: samorząd województwa, Wojewódzki Urząd Pracy, samorządy gmin i powiatów, szkoły ponadpodstawowe, Kuratorium Oświaty, szkoły wyższe.

Uzasadnienie: wspomniany powyżej brak wykwalifikowanych pracowników w kluczowych dla rozwoju regionu zawodach jest czynnikiem sprawiającym, że newralgicznym dla rozwoju województwa problemem będzie kształcenie przyszłych pracowników w zawodach potrzebnych i charakteryzujących się wysoką produktywnością, a tym samym i wynagrodzeniami. Działanie umożliwia zwiększanie liczby takich absolwentów szkół i uczelni, których umiejętności i kwalifikacje będą lepiej dopasowane do przyszłych potrzeb rynku pracy regionu.

Dostosowywanie się do depopulacji

Powstanie platformy dyskusji o sposobach dostosowania się do przemian demograficznych – Warmińsko-Mazurskie 2050+ - cykliczne forum samorządowe z udziałem przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki, poświęcone sposobom radzenia sobie z depopulacją na poziomie lokalnym i regionalnym w długim okresie połączone ze szkoleniami dla samorządowców z zarządzania kurczącymi się regionami i miastami.

Adresaci: samorząd województwa, samorządy powiatów, samorządy gmin, organizacje pozarządowe, organizacje społeczne i polityczne

Uzasadnienie: działanie mające na celu uświadamianie lokalnym decydentom skali wyzwań związanych z depopulacją i popularyzowanie istniejących metod przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków i dostosowywania się do niej. Działanie to jest kluczowe z punktu widzenia długookresowego działania władz lokalnych.

Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych – szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych (w tym Centrów Usług Społecznych zgodnie z ustawą z 19.07.2019 r.), ukierunkowanych na dostarczaniu wybranych usług publicznych.

Adresaci: samorząd województwa, samorządy powiatów, samorządy gmin

Uzasadnienie: w nadchodzących latach zwiększy się liczba gmin o liczbie ludności niewystarczającej do samodzielnego dostarczania swym mieszkańcom szeregu wymagających dużych nakładów lub specyficznych kwalifikacji usług publicznych. Działanie ma na celu podwyższenie gotowości do budowania związków międzygminnych jako instrumentu poprawiającego efektywność gospodarowania gmin.

Tabela 1. Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem

Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa rodzice z małymi dziećmi z województwa warmińsko-mazurskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/złagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ Samorządy gminne ▪ OPS 	Bariera 1: brak zachęt/możliwości powrotu do pracy dla kobiet po urodzeniu dziecka	Czynnik 1: silne oddziaływanie innych czynników ograniczających plany prokreacyjne, np. dekoniunktura na rynku pracy	Szacunkowe koszty wdrożenia: Koszty uzależnione od skali działania. Przy rekomendowanej liczbie 300 utworzonych miejsc opieki w skali roku, koszt wyniesienie 3 mln zł. Średni koszt utworzenia 1 miejsca opieki to ok. 10 tys. zł (na podstawie wyników konkursu MALUCH+ 2019). Założono utworzenie 300 miejsc opieki w ciągu roku (ok. 15 mini żłobków), szczególnie na terenach gmin, którym nie udało się pozyskać środków w ramach krajowego konkursu.	Korzyść 1: zwiększenie liczby młodych rodziców podejmujących bądź kontynuujących zatrudnienie bądź prowadzenie działalności gospodarczej Korzyść 2: poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy - zwłaszcza wzrost aktywności zawodowej kobiet
Zasoby kadrowe: Pracownicy samorządowi Pracownicy OPS	Eliminacja/złagodzenie Kompleksowość działań na rynku pracy – więcej miejsc pracy wysokiej jakości	Czynnik 2:		
Zasoby finansowe: Środki RPO, konkursy krajowe jako kontynuacja programu MALUCH+	Bariera 2: brak zainteresowania ofertą wskutek wyższych świadczeń socjalnych typu 500+	Czynnik 3:		Korzyść 3: Zwiększenie liczby urodzeń
Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Eliminacja/złagodzenie Wzmocnienie działań na rzecz tworzenia w regionie miejsc pracy wysokiej jakości	Czynnik 4:		Korzyść 4: Poprawa atrakcyjności osiedleńczej województwa warmińsko-mazurskiego

Źródło: opracowanie własne

Tabela 2. Działanie 2: Pakiet mobilności wewnątrzregionalnej: Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie oraz Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich Olsztyna

Działanie 2: Pakiet mobilności wewnątrzregionalnej: Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie oraz Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich Olsztyna				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa (mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego)				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/złagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ WUP 	Bariera 1: Konieczność zapewnienia współpracy i koordynacji działań różnych podmiotów	Czynnik 1: dekonunktura gospodarcza wpływająca niekorzystnie na sytuację na rynku pracy	Szacunkowe koszty wdrożenia: Program wsparcia Kompleksowy program wsparcia oszacowany na poziomie 1-2 mln zł na podstawie realizacji zbliżonych przedsięwzięć w innych regionach kraju. Rozbudowa połączeń Koszt uzależniony od skali i zakresu działań.	Korzyść 1: zwiększenie liczby osób spoza Olsztyna podejmujących pracę w mieście
Zasoby kadrowe: Kadra samorządu województwa, kadra WUP	Eliminacja/złagodzenie Oparcie na wypracowanej w ramach innych udanych działań formule współpracy, szerokie konsultacje wśród uczestników współpracy	Czynnik 2: konkurencja ze strony innych miast i regionów		Korzyść 2: ułatwienie dojazdu do miasta w celu pracy, nauki i spędzania czasu wolnego
Zasoby finansowe: JST przy ewentualnym wsparciu RPO	Bariera 2: Bez poprawy atrakcyjności i	Czynnik 3:		Korzyść 3: ograniczenie odpływu ludności do innych miast/regionów w poszukiwaniu atrakcyjnych miejsc do życia
Zasoby czasowe: Działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	olsztyńskiego o rynku pracy działanie nie odniesie skutków Eliminacja/złagodzenie Zapewnienie	Czynnik 4:		Korzyść 4:

	kompleksowych działań mających na celu także wzrost atrakcyjności i olsztyńskiego o rynku pracy			
	Bariera 3: ograniczenia finansowania działań w zakresie rozbudowy sieci połączeń komunikacyjnych			
	Eliminacja/złagodzenie			

Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Działanie 3: Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju

Działanie 3: Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/złagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> Samorząd województwa i samorządy gminne we współpracy z lokalnymi podmiotami świadczącymi usługi zdrowotne (w tym ngo) 	Bariera 1: Możliwy brak odpowiedniej infrastruktury i kadr w obecnych placówkach opieki zdrowotnej. Eliminacja/złagodzenie:	Czynniki 1: ugruntowane zwyczaje życiowe utrudniające zmiany w stylach życia, zwłaszcza starszych osób	Szacunkowe koszty wdrożenia: Koszt od kilkuset tysięcy zł dla działań na terenie gminy do kilkunastu mln zł w przypadku regionalnych projektów w skali 1-2lat, dodatkowo uzależnione jest to od zakresu i	Korzyść 1: ograniczenie stopnia ubytku naturalnego
Zasoby kadrowe: Kadra JST, kadra ngo (w tym	Podejmowanie działań	Czynnik 2: ograniczona dostępność		Korzyść 2:

wolontariusze)	mających na celu zapewnienie odpowiednich kadr do realizacji działań (rynek edukacyjny, rynek pracy)	finansowania w służbie zdrowia	skali wdrażania. Oszacowanie na przykładach projektów realizowanych na poziomie gmin i regionów ²¹ .	
Zasoby finansowe: Budżety ośrodków zdrowia przy ewentualnym wsparciu RPO	Bariera 2: Eliminacja/ złagodzenie	Czynnik 3:		Korzyść 3:
Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa		Czynnik 4:		Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne

Tabela 4. Działanie 4: Wsparcie rozwoju szkolnictwa zawodowego i wyższego poprzez promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu

Działanie 4: Wsparcie rozwoju szkolnictwa zawodowego i wyższego poprzez promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego (konieczność zatrudniania osób o specyficznych uprawnieniach, np. absolwenci kierunku praca socjalna)				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa uczniowie i absolwenci szkół ponadpodstawowych w województwie warmińsko-mazurskim, doradcy zawodowi				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/ łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: ▪ Samorząd województwa ▪ Szkoły wyższe z regionu	Bariera 1: konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich, zarówno krajowych, jak i zagranicznych Eliminacja/ złagodzenie	Czynnik 1:	Szacunkowe koszty wdrożenia: Wdrożenie 1 kierunku studiów oszacowano na poziomie 1 mln zł.	Korzyść 1: Większa liczba studentów kierunków, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju regionu lub z punktu widzenia dostarczania określonych usług
Zasoby kadrowe: pracownicy samorządowi (odpowiedzialni za rozwój regionalny),		Czynnik 2:	Szacowanie kosztów na podstawie m.in.	Korzyść 2:

²¹ https://rpo.slaskie.pl/czytaj/poprawa_stanu_zdrowia_seniorow_z_gminy_lazy; <http://new.szpital.suwalki.pl/pl/3951-2>.

kadra uczelni wyższych			list projektów kierunków	
Zasoby instytucjonalne: ▪ Samorząd województwa ▪ Szkoły wyższe z regionu	Bariera 1: brak przygotowania uczelni do otwierania nowych, niszowych kierunków	Czynnik 1: konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich, zarówno krajowych, jak i zagranicznych	zamawianych oraz dofinansowania studiów w ramach programów NCBiR.	Korzyść 1: Większa liczba studentów kierunków, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju regionu lub z punktu widzenia dostarczania określonych usług
Zasoby kadrowe: pracownicy samorządowi (odpowiedzialni za rozwój regionalny), kadra uczelni wyższych	Eliminacja/złagodzenie	Czynnik 2:		Korzyść 2: Zmniejszenie poziomu migracji (poza region lub za granicę), zwłaszcza młodych ludzi i przyciąganie ludzi młodych spoza regionu
Zasoby finansowe: RPO, ewentualnie środki krajowe na tworzenie nowych kierunków studiów (np. POWER 3.1 realizowany przez NCBiR).	Bariera 2: brak wykwalifikowanej kadry do szkolenia np. zawodowego o Eliminacja/złagodzenie	Czynnik 3:		Korzyść 3:
Zasoby czasowe: działanie ciągłe (corocznie aktualizowana oferta), perspektywa długoterminowa		Czynnik 4:		Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne

Tabela 5. Działanie 5: Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego

Działanie 5: Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa uczniowie i absolwenci szkół ponadpodstawowych w województwie warmińsko-mazurskim, doradcy zawodowi				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/złagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ WUP 	Bariera 1: Bez poprawy atrakcyjności i warmińsko-mazurskiego rynku pracy działanie nie odniesie skutków (nie zatrzyma młodych ludzi w regionie)	Czynniki 1: trudności w wykorzystaniu zaleceń i dostosowaniu oferty kształcenia do potrzeb konkretnych zawodów	Szacunkowe koszty wdrożenia: Identyfikacja zawodów nadwyżkowych i deficytowych realizowane w ramach zadań statutowych WUP. Opracowanie raportu analitycznego na tej podstawie z częścią rekomendacyjną na poziomie ok. 100-150 tys. zł. Cykl 3-letni.	Korzyść 1: poprawa jakości kształcenia na poziomie średnim i wyższym
Zasoby kadrowe: Kadra WUP, kadra samorządu województwa	Eliminacja/złagodzenie Kompleksowe działania – poprawa na rynku pracy poprzez większą ofertę miejsc pracy wysokiej jakości	Czynniki 2:		Korzyść 2: Praktyczne informacje dla doradców zawodowych odnośnie do potrzeb regionalnego rynku pracy
Zasoby finansowe: Zadania statutowe WUP. Opracowanie raportu w ramach RPO	Bariera 2: Eliminacja/złagodzenie	Czynniki 3:		Korzyść 3: poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy w zakresie dostępności do wykwalifikowanych pracowników
Zasoby czasowe: 2-3 lata		Czynniki 4:		Korzyść 4: Zmniejszenie poziomu migracji (poza region lub za granicę), zwłaszcza młodych ludzi.

Źródło: opracowanie własne

Tabela 6. Działanie 6: Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+

Działanie 6: Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa przedstawiciele JST z województwa				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/łagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ Samorząd gminne 	Bariera 1: Trudności organizacyjne Eliminacja/łagodzenie: odpowiednie zaplanowanie, szeroka konsultacja pomysłu/idei w środowisku JST	Czynniki: <ul style="list-style-type: none"> 1: ograniczenia w dostępie do finansowania działań i instrumentów mających na celu dostosowanie się do depopulacji 2: 3: 4: 	Szacunkowe koszty wdrożenia: Oszacowano roczny koszt funkcjonowania platformy dyskusji na poziomie 100 tys. zł rocznie. Uwzględniono m.in. koszty obsługi organizacyjnej, moderacji spotkań, organizacji sal, cateringu oraz ewentualne gratyfikacje i pokrycie kosztów podróży z tytułu udziału w spotkaniach.	Korzyść 1: realizacja w całym regionie działań mających na celu dostosowanie się do depopulacji Korzyść 2: Uświadomienie samorządowców w zakresie skutków depopulacji Korzyść 3: poprawa efektywności funkcjonowania JST w obliczu depopulacji i jej konsekwencji Korzyść 4:
Zasoby kadrowe: Kadra samorządu województwa w ramach bieżących zadań				
Zasoby finansowe: Środki statutowe JST	Bariera 2: Brak przekonania samorządowców o potrzebie korzystania z takiej platformy			
Zasoby czasowe: 2-3 lata	Eliminacja/łagodzenie " odpowiednie przedstawienie problemu, uświadomienie wagi problemu			

Źródło: opracowanie własne

Tabela 7. Działanie 7: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych

Działanie 7: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych				
Odbiorca wsparcia / grupa docelowa przedstawiciele JST z województwa				
Zasoby niezbędne do wdrożenia:	Potencjalne bariery i środki je eliminujące/złagodzące:	Determinanty skuteczności, efektywności i trwałości:	Koszty (w tym odwołanie do załącznika)	Korzyści
Zasoby instytucjonalne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Samorząd województwa ▪ Samorząd gminne 	Bariera 1: trudność we wspólnym definiowaniu celów określonych działań	Czynnik 1: ograniczenie w dostępie do finansowania działań będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych związków międzygminnych	Szacunkowe koszty wdrożenia: Koszt samego utworzenia związku międzygminnego jest marginalny, dalsze funkcjonowanie uzależnione bezpośrednio od przyjętej skali działalności oraz realizowanych inwestycji.	Korzyść 1: zwiększenie efektywności organizacyjnej i finansowej administracji samorządowej w zakresie realizacji usług publicznych
	Eliminacja/złagodzenie: Analiza doświadczeń wcześniejszej współpracy między JST w regionie	Czynnik 2:		
Zasoby kadrowe: Kadra samorządu województwa i samorządów gminnych				Korzyść 2: Zmniejszenie kosztów jednostkowych realizacji tego typu usług
Zasoby finansowe: RPO, środki własne gmin	Bariera 2: problemy natury organizacyjnej, związane z przejmowaniem działań na obszarze określonej JST przez podmiot/-y należące do innej JST	Czynnik 3:		Korzyść 3:
Zasoby czasowe: działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Eliminacja/złagodzenie: Analiza doświadczeń wcześniejszej współpracy między JST w regionie	Czynnik 4:		Korzyść 4:

Źródło: opracowanie własne

3.1. Ocena logiki interwencji

W ramach przyjętego podejścia badawczego rekomendowane instrumenty zostały poddane analizie zgodnie z założeniami ewaluacji opartej na teorii (ang. *theory-based evaluation*). Tego rodzaju podejście w odniesieniu do programu czy też działania stawia sobie za cel udzielenie odpowiedzi na pytanie: dlaczego i w jaki sposób dana interwencja powoduje określone, zamierzone i niezamierzone, efekty?

Innymi słowy, podejście to nie koncentruje się na zmierzeniu efektów, ale na zidentyfikowaniu mechanizmu zmiany – określeniu, dlaczego i jak działa interwencja, analizując logikę danego działania, która – poprzez zaangażowanie w program określonych zasobów (podjęcia określonych działań) – powinna przynieść określone wyniki. Jest to innymi słowy przestrzeń między faktycznym wkładem a oczekiwanym rezultatem programu.

Mając na uwadze powyższe, w badaniu zastosowano podejście właściwe dla ewaluacji opartej na teorii (theory-based evaluation, TBE) zaproponowane przez C.H. Weiss²², które podkreśla rolę praktyki (wykorzystanie m.in. wiedzy, w jaki sposób dany program oddziaływał w innym kontekście na daną sytuację). Według definicji Weiss z 1995 roku teoria zmiany to zestaw założeń dotyczących „minikroków”, które prowadzą zarówno do osiągnięcia długoterminowego celu programu, jak i powiązań między działaniami programu a rezultatami, które pojawiają się na każdym z kroków podjętych w kierunku celu (ostatecznego efektu).

Mówimy zatem o teorii interwencji, która zakłada, że planowana interwencja ma doprowadzić do określonej zmiany, w tym przypadku w szeroko rozumianej strukturze demograficznej regionu, ale także jego ekosystemie społeczno-gospodarczym. Interwencja ta wynika z określonych przesłanek, które zostały zdiagnozowane m.in. w ramach opracowanych raportów częściowych (**teorie bazowe**). Istotnym elementem podejścia ewaluacji opartej na teorii jest implementacja proponowanych działań (**teoria wdrażania**), która obejmuje analizę wymogów operacyjnych niezbędnych do wdrożenia proponowanych działań i instrumentów. Zgodnie z logiką ewaluacji opartej na wiedzy interwencja publiczna bazująca na określonych przesłankach (teorie bazowe) i wdrażana w określony sposób (teoria wdrażania) powinna doprowadzić do osiągnięcia określonych efektów (**teoria zmiany**). W tym przypadku w najogólniejszym wymiarze mówimy o społeczno-ekonomicznym rozwoju regionu.

²² C. H. Weiss, *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*, w: J. Connell i in. (red.), *New approaches to evaluating community*, The Aspen Institute, Washington DC 1995.

Tabela 8. Logika interwencji rekomendowanej dla województwa warmińsko-mazurskiego

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie policzalne elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
Zaspokojenie potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego	Wspieranie rozwoju szkolnictwa zawodowego i wyższego poprzez promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego (konieczność zatrudniania osób o specyficznych uprawnieniach, np. absolwenci kierunku praca socjalna)	- zwiększenie liczby studentów podejmujących studia na uczelniach w województwie warmińsko mazurskim na kierunkach kluczowych z punktu widzenia rozwoju	- zwiększenie liczby absolwentów uczelni z województwa warmińsko mazurskiego	- nowi mieszkańcy regionu bądź ograniczenie odpływu dotychczasowych - specjaliści dla regionalnego rynku pracy	- konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich, zarówno krajowych, jak i zagranicznych
Zaspokojenie	Identyfikacja zawodów	- prognozowany wykaz zawodów	- poprawa jakości	- poprawa sytuacji	- trudności w wykorzystaniu

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie policzalne elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego	deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego	deficytowych i nadwyżkowych w raz z wytycznymi w zakresie kształcenia niezbędnych kwalifikacji	kształcenia zawodowego na poziomie średnim i wyższym	na regionalnym rynku pracy w zakresie dostępności do wykwalifikowanych pracowników	zaleceń i dostosowaniu oferty kształcenia do potrzeb konkretnych zawodów
Wspieranie aktywności zawodowej rodzin/osób opiekujących się małymi dziećmi	Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem – wspieranie „miniżłobków” i opieki sąsiedzkiej na terenach wiejskich oddalonych od większych miejscowości	- zwiększenie liczby usług w zakresie wspierania opieki nad małym dzieckiem (miejsca opieki, szkolenia, możliwości finansowania usług)	- zwiększenie liczby młodych rodziców podejmujących bądź kontynuujących zatrudnienie bądź prowadzenie działalności gospodarczej	- poprawa sytuacji na regionalnym rynku pracy - zwiększenie liczby urodzeń	- silne oddziaływanie innych czynników ograniczających plany prokreacyjne, np. dekoniunktura na rynku pracy
Wspieranie organizacyjnego i finansowego potencjału administracji samorządowej w zakresie przeciwdziałania skutkom depopulacji (dostosowania	Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych	- szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych	- tworzenie międzygminnych związków celem realizacji określonych zadań	- zwiększenie efektywności organizacyjnej i finansowej administracji samorządowej w zakresie realizacji usług publicznych	- trudność we wspólnym definiowaniu celów określonych działań - ograniczenie w dostępie do finansowania działań będących przedmiotem zainteresowania potencjalnych związków międzygminnych

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie policzalne elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
się do przemian demograficznych)					
Zaspokojenie potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego	Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie	- program pomocy w znalezieniu pracy w niepełnym wymiarze czasu dla osób spoza Olsztyna - rozwój mieszkalnictwa na wynajem	- zwiększenie liczby osób spoza Olsztyna podejmujących pracę w mieście	- ograniczenie odpływu ludności do innych miast/regionów w poszukiwaniu atrakcyjnych miejsc do życia	- dekonstrukcja gospodarcza wpływająca niekorzystnie na sytuację na rynku pracy - konkurencja ze strony innych miast i regionów
Zaspokojenie potrzeb rynku pracy oraz wspieranie rozwoju gospodarczego	Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich	- uruchomienie nowych linii autobusowych i zwiększenie częstotliwości kursowania dotychczasowych połączeń autobusowych i kolejowych	- ułatwienie dojazdu do miasta w celu pracy, nauki i spędzania czasu wolnego	- ograniczenie odpływu ludności do innych miast/regionów w poszukiwaniu atrakcyjnych miejsc do życia	- ograniczenia finansowania działań w zakresie rozbudowy sieci połączeń komunikacyjnych
Wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu poprzez ograniczanie negatywnych skutków chorób cywilizacyjnych	Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju	- zwiększenie liczby osób objętych profilaktyką oraz leczeniem chorób cywilizacyjnych	- ograniczenie kosztów (np. leczenia chorób przewlekłych) związanych z konsekwencjami chorób cywilizacyjnych	- ograniczenie stopnia ubytku naturalnego	- ugruntowane zwyczaje życiowe utrudniające zmiany w stylach życia, zwłaszcza starszych osób - ograniczona dostępność finansowania w służbie zdrowia
Wspieranie rozwoju	Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie	- cykliczne (np. coroczne) forum samorządowe z udziałem	- realizacja w całym regionie	- zahamowanie procesów	- ograniczenia w dostępie do finansowania działań i

Potrzeby społeczno-gospodarcze	Rekomendacja/instrument	Produkty – bezpośrednie efekty podjętych działań (głównie policzalne elementy realizowanych działań)	Rezultaty – efekty (korzyści) związane z realizacją działań	Rezultat strategiczny (ostateczny długoterminowy cel działania)	Czynniki o charakterze zewnętrznym i ich potencjalny wpływ na efekty podejmowanych działań
lokalnych potencjałów w zakresie kreowania działań w zakresie przeciwdziałania skutkom depopulacji	2050+	przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki, poświęcone sposobom radzenia sobie z depopulacją na poziomie lokalnym i regionalnym w długim okresie połączone ze szkoleniami dla samorządowców z zarządzania kurczącymi się regionami i miastami	działań mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków bądź dostosowawczych	depopulacyjnych	instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji

Źródło: opracowanie własne

Logika proponowanej interwencji opiera się na dążeniu do oddziaływania na kwestie bazowe z punktu widzenia wpływania na potencjał osiedleńczy regionu. Idąc za konkluzją wynikającą z Raportu częściowego II kluczowym aspektem, który mógłby wpłynąć na powstrzymanie procesów depopulacyjnych, jest przede wszystkim oddziaływanie na procesy gospodarcze zachodzące w regionie. Stworzenie ekonomicznej bazy do budowania planów życiowych mogłoby zmniejszyć skalę migracji do innych regionów, choć pożądanym byłoby także nadanie regionowi w kontekście migracji funkcji regionu docelowego dla procesów osiedleńczych dla osób spoza województwa. Musiałoby się w dużej mierze wiązać z działaniami mającymi na celu wywołanie decyzji migracyjnych, np. wzmocnienie potencjału gospodarczego dającego atrakcyjne miejsca pracy czy troska o wysoki poziom szkolnictwa wyższego (przyciąganie studentów, którzy mogą stać się potencjalnie mieszkańcami regionu). Istotnym aspektem w tym zakresie jest także wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w kontekście reagowania na procesy depopulacyjne zachodzące w regionie.

Potrzeby społeczno-gospodarcze regionu a rekomendowane instrumenty

Skuteczność proponowanych instrumentów należy rozpatrywać w kontekście szerszym niż szeroko rozumiane oddziaływanie na procesy depopulacyjne. Mają one bowiem uniwersalny charakter przejawiający się w pozytywnym oddziaływaniu w charakterze czynników rozwojowych. Wnioski o trafności powiązania proponowanych działań ze zidentyfikowanymi potrzebami społeczno-gospodarczymi dostarczają analizy opracowań poświęconych zagadnieniom rozwoju lokalnego i regionalnego. Jako ważny czynnik jest w tym kontekście chociażby traktowana funkcja akademicka regionu oraz aktywność szkół wyższych w zakresie przyciągania kandydatów do podjęcia nauki. Dostrzega się rolę uczelni jako czynników wpływania na otoczenie chociażby poprzez dostarczanie wykwalifikowanych kadr na potrzeby rynku pracy, źródło procesów innowacyjnych, a liczba nauczycieli akademickich czy liczba absolwentów szkół wyższych traktowane są jako mierniki kapitału intelektualnego²³. Trzeba również mieć na uwadze studentów jako potencjalnych mieszkańców miasta i regionu, a bez wątpienia jako konsumentów generujących popyt na określone dobra i usługi wytwarzane na rynku, a w określonym zakresie również potencjalnych przyszłych mieszkańców miasta i regionu²⁴. Powiązaną z powyższym jest kwestia dopasowania systemu kształcenia do potrzeb regionalnego rynku pracy. Prognozy zapotrzebowania na określone zawody w perspektywie najbliższych kilkunastu mogą być bez wątpienia czynnikiem o korzystnym wpływie na regionalny rynek pracy przyczyniając się jednocześnie do rozwoju szkolnictwa zawodowego na poziomie średnim i wyższym. W kontekście potrzeb gospodarki na znaczeniu zyskują bowiem relacje i komunikacja pomiędzy systemem kształcenia i szkolenia zawodowego a rynkiem pracy²⁵.

Rekomendowane instrumenty (produkty) a rezultaty bezpośrednie i strategiczne

Efekty działań należy rozpatrywać w dwóch kontekstach – rezultatów bezpośrednich oraz strategicznych. Podejmowane działania materializujące się w postaci produktów wywołują efekty w

²³ Por. D. Jelonek, A. Mesjasz-Lech, 2017, *Rola uczelni wyższych w rozwoju regionu na przykładzie Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Perspektywa 20 lat doświadczeń*, Przegląd Organizacji, Nr 8, str. 62; T. Nitkiewicz, P. Pachura, N. Reid, 2014, *An Appraisal of Regional Intellectual Capital Performance using Data Envelopment Analysis*, „Applied Geography”, Vol. 53, str. 246–257

²⁴ Po. A. Bajerski, 2015, *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna 31, str. 47-56

²⁵ Por. W. Drzeżdżon, 2009, *Kształcenie zawodowe w kontekście potrzeb polskiego i europejskiego rynku pracy : wybrane zagadnienia*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 6, str. 46

postaci poprawy sytuacji w określonych obszarach. Odnoszą się one w bezpośrednim w dużej mierze do korzystnych zmian na rynku pracy powodując poprawę sytuacji na rynku pracy poprzez zwiększenie obecności na rynku pracy określonych grup społecznych (kobiet, imigrantów, seniorów), ale też zdolności administracji samorządowej do podejmowania działań rozwojowych wykorzystujących lokalny potencjał. Rezultaty strategiczne poza poprawą sytuacji na rynku pracy czy dostępu do określonych usług społecznych mają również na celu zmniejszenie dynamiki ubytku liczby ludności czy doprowadzenie do zmian w jej strukturze.

Determinanty skuteczności podejmowanych działań

Skuteczność podejmowanych działań, poza ich adekwatnością w odniesieniu do zdiagnozowanych uwarunkowań depopulacyjnych podlega oddziaływaniu szeregu czynników, które mają swoje źródło również poza regionem. Zalicza się do tego grona konkurencja ze strony innych ośrodków akademickich o pozyskanie studentów czy innych regionów oferujących atrakcyjniejsze warunki zatrudnienia. W grupie determinant mogą się również znaleźć czynniki o charakterze ponadregionalnym i ponadnarodowym, jak koniunktura gospodarcza czy działania innych krajów, w tym przypadku chociażby Niemiec otwierających w większym stopniu swój rynek pracy na imigrantów. Możliwość oddziaływania na te czynniki jest ze strony samorządu województwa ograniczona, niemniej jednak nie neguje to sensowności podejmowania rekomendowanych działań. Należy je bowiem upatrywać w szerszym kontekście kształtowania konkurencyjności regionu rozumianej jako zdolność do wytwarzania trwałego wzrostu w wartości dodanej i wynikającego stąd wzrostu regionalnego dobrobytu opartego na:

- sprawnym i efektywnym wykorzystaniu zasobów i zarządzania procesami gospodarczymi w gospodarce regionalnej,
- wykorzystaniu odpowiedniej kombinacji czynników wzrostu wewnętrznego i zewnętrznego, skierowanej m.in. na kształtowanie atrakcyjności regionu dla zagranicznych inwestorów oraz pobudzanie kreatywności i agresywności inwestorów miejscowych w celu zwiększenia ich możliwości ekspansji na rynku krajowym i zagranicznym,
- antycypacji i adaptacji do światowych trendów w rozwoju krajowym i zagranicznym²⁶.

²⁶ K. Żukrowska, *Umiędzynarodowienie produkcji a konkurencyjność* [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością” z. 35, Warszawa 1995.



Rozdział IV



**Działania do potencjalnego wdrożenia w województwie
warmińsko - mazurskim z perspektywy zmian
demograficznych**

4. Działania do potencjalnego wdrożenia w województwie warmińsko mazurskim z perspektywy zmian demograficznych



Jak już wspomniano, po dokonaniu doboru wstępnej listy działań, które z uwagi na specyfikę województwa warmińsko-mazurskiego mogłyby potencjalnie być wykorzystane dokonano wyboru tych, które mając największe możliwości wdrożenia zostały rekomendowane jako środki zaradcze. Pozostały materiał przedstawiono w niniejszym rozdziale, albowiem wśród pozostałych rozwiązań znajduje się wiele działań, jakie mogą być podejmowane w dalszej kolejności przez władze samorządowe różnych szczebli JST. Działania te zostały przedstawione, aby zapewnić jednorodność prezentacji materiału, ponownie w podziale na wykorzystywane wcześniej trzy zbiory.

Działania przeciwdziałające depopulacji

Wspieranie uruchomienia żłobków i przedszkoli przy większych firmach w regionie – współpraca pomiędzy JST, zakładami pracy i Urzędem Marszałkowskim. Uczestnicy warsztatów podkreślali, że istotne jest „kierowanie zachęt do przedsiębiorców (i instytucji otoczenia biznesu), aby tworzyli żłobki przyzakładowe” (W_WM_P1, W_WM_P2).

Zwiększenie liczby pracowników Urzędu Wojewódzkiego, zajmujących się rejestracją oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu przyspieszenia trwania tej procedury – współpraca z administracją państwową, środki kierowane na podstawie umowy;

Ułatwienie zakładania działalności gospodarczej przez imigrantów (pomoc w formalnościach) – utworzenie przy organizacjach pracodawców stanowiska, w którym udzielana byłaby pomoc w utworzeniu i prowadzeniu działalności na pierwszych etapach w języku ukraińskim, angielskim i niemieckim;

Świadczenie części usług publicznych w języku imigrantów, tj. głównie po ukraińsku – wsparcie dla samorządów, chcących dostosować język przekazywanych informacji do języka imigrantów (wersja urzędowych stron internetowych, możliwość wyboru ukraińskiej wersji językowej podczas obsługi biletomatu w autobusie)²⁷. Z uwagi na stałą obecność imigrantów w województwie warmińsko-mazurskim uczestnicy warsztatów wskazywali, że ważne jest „(...) komunikowanie się z tymi grupami w ich narodowych językach, przygotowywanie dokumentów w tych językach, strony internetowe. Tak powinno być, po prostu. Żeby oni się lepiej tutaj odnaleźli, a często nieznajomość przepisów, bo nie ma ich w języku narodowym, powoduje (...) sytuacje konfliktowe, niepotrzebne” (W_WM).

Dofinansowanie sformalizowanych form samoorganizacji imigrantów z wymogiem utworzenia własnej strony internetowej (np. klub ukraiński, gmina wyznaniowa);

Dofinansowanie kursów językowych dla imigrantów – działanie mające przyspieszyć integrację imigrantów, a jednocześnie ułatwić im wykonywanie bardziej skomplikowanych zawodów wymagających kontaktu z polskojęzycznym klientem.

²⁷ W celu opracowania takiego programu warto sięgnąć po doświadczenia miasta Łodzi, które w ramach przygotowywanego pakietu relokacyjnego dla imigrantów z Ukrainy zaprojektowało szereg działań uwzględniających problemy językowe w codziennym funkcjonowaniu. Program wskazany jako rekomendowany do wykorzystania w załączniku do Raportu częściowego I obejmuje:

- wersję urzędową strony w języku ukraińskim,
- możliwość wyboru ukraińskiej wersji językowej podczas obsługi biletomatu w autobusie czy tramwaju.
- nabycie umiejętności posługiwania się językiem ukraińskim przez jednego z pracowników Biura Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej Urzędu Miasta Łodzi celem łatwiejszego kontaktu z mieszkańcami pochodzącymi z Ukrainy,
- współpraca ze Studium Języka Polskiego dla Cudzoziemców przy Uniwersytecie Łódzkim celem organizacji kursów nauki języka polskiego dla dzieci, aby mogły uczęszczać do łódzkich szkół.

Minimalizowanie skutków depopulacji

Program staży i praktyk, umożliwiających nierodziną sukcesję w przypadku małych firm – wiele małych firm zostaje zamkniętych wraz z osiągnięciem przez właścicieli zaawansowanego wieku i uzyskaniem uprawnień emerytalnych – program miałby na celu organizację staży zawodowych, umożliwiających przejęcie firmy z późniejszym jej spłaceniem przez wyszkolonych następców – organizowane przez WUP, finansowane z RPO;

Wspieranie tworzenia firm przez młodzież – program start-upów dla młodzieży;

Wsparcie atrakcyjności kulturalnej regionu dla młodzieży – wsparcie w kilku największych miastach regionu oferty kulturalnej dedykowanej młodzieży w postaci cyklicznie organizowanych imprez,

Utworzenie w regionie miejsc pracy typu high-skilled – zwłaszcza w mniejszych ośrodkach, poza Olsztynem (ułatwienia – ulgi, dofinansowanie – dla przedsiębiorców, którzy utworzą miejsca pracy typu high-skilled w regionie). Według uczestników warsztatów „kluczową kwestią w działaniach ukierunkowanych na rynek pracy jest tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy” (W_WM_P1).

Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych” przy PCPR – działanie umożliwiające osobom opiekującym się osobami długotrwale obłożnie chorymi otrzymanie zastępstwa w wykonywaniu obowiązków raz na miesiąc na kilka godzin lub raz na 2 lata w dłuższym zakresie, umożliwiające załatwienie spraw własnych, uczestnictwo w życiu rodzinnym, towarzyskim czy wyjazd na urlop – PCPR na podstawie konkursów z RPO. Zdaniem uczestników warsztatów instrument taki jest konieczny (W_WM);

Promocja wolontariatu, zwłaszcza wolontariatu sąsiedzkiego i senioralnego – dwuletnia kampania społeczna, prowadzona przez ROPS w porozumieniu z organizacjami korzystającymi z pracy wolontariuszy oraz – po pojawieniu się jako istniejącej formy – z Centrami Usług Społecznych;

Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób najstarszych – rozwój usług środowiskowych, półstacjonarnych (domy dziennego pobytu, Dziennych Domów/Klubów Senior+) – działanie polegające na: 1) upowszechnianiu przez ROPS informacji o środkach MRPiPS na tworzenie i funkcjonowanie Dziennych Domów/Klubów Senior+, 2) organizacji szkoleń dla samorządowców w zakresie tego, jak je tworzyć, 3) organizacji konkursów z RPO na szkolenia opiekunów i dostarczanie specjalistycznych usług opiekuńczych;

Promocja wydłużania kariery zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym poprzez działania na rzecz starszych pracowników, osób posiadających uprawnienia emerytalne i pracodawców:

- a) **Portal internetowy Praca 60+** – portal umożliwiający znalezienie pracy przez osoby mające uprawnienia emerytalne, które chciałyby podjąć pracę w niepełnym wymiarze czasu lub pracować sezonowo – organizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy;
- b) **Promowanie idei zarządzania wiekiem w przedsiębiorstwach** – 2-3-letnia akcja, ukierunkowana na zwiększanie świadomości pracodawców problemów z niedostatkiem pracowników, wskazująca na korzyści z zatrudniania starszych pracowników oraz dostarczająca wiedzy na temat zarządzania wiekiem jako narzędzia ułatwiającego przez starszego pracownika dłuższe pozostanie w zakładzie pracy w warunkach uzyskania uprawnień emerytalnych – organizowana przez Wojewódzki Urząd Pracy przy współpracy z PUP (konkursy w ramach RPO na akcje promocyjne). Zgodnie z opinią uczestników warsztatów „te kwestie związane z zarządzaniem wiekiem, [są] oczywiście bardzo kluczowe, ważne” (W_WM);
- c) **Utworzenie portalu zarządzanie_wiekem.wm.pl** – prowadzenie, w formie stacjonarnej i elektronicznej, platformy wymiany informacji niezbędnych do wdrażania zarządzania

wiekem. Zmierza ona do ułatwienia zainteresowanym pracodawcom pozyskania od wojewódzkich urzędów pracy informacji o:

- I. przyszłej sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy, w celu uświadomienia pracodawcom skali zachodzących w najbliższych latach zmian demograficznych, społecznych i ekonomicznych;
- II. produktach projektów zajmujących się zarządzaniem wiekiem, dotychczas realizowanych w Polsce i w danym regionie – istnieją dziesiątki podręczników, modeli wdrażania i innych rezultatów działań finansowanych ze środków publicznych, do których powinna być możliwość dotarcia bez ponoszenia trudu i poświęcania czasu niezbędnych do ich znalezienia, oceny jakości i przydatności; produkty takie powinny być jednak poszeregowane zgodnie z wielkością firmy, branżą i innymi ważnymi charakterystykami. Portal taki, zdaniem uczestników warsztatów, będzie przydanym instrumentem: „Taki portal, zarządzanie wiekiem, (...) koncepcja czegoś takiego jest bardzo fajna. Ja mówiłam właśnie o tej mobilności. Chciałabym podkreślić, że to jest koncepcja takiego portalu, czy takiej platformy, wymiany, bardzo fajna sprawa (...), link z każdej gminy wyrzuca, przekieruje. Takich instrumentów nigdy za wiele (W_WM);
- III. bazie firm doradczych świadczących swe usługi bezpłatnie i odpłatnie; w wielu przypadkach niezbędna jest pomoc innych podmiotów – w takim przypadku baza zmniejszałaby koszty dotarcia, a poniekąd stanowiłaby gwarancję jakości uzyskanych usług;
- IV. bazie bezkosztowych i niskokosztowych, wzorcowych rozwiązań – w przypadku np. zmiany organizacji pracy lub zmian projektowych w sytuacji wykonywania planowanych remontów; w przypadku gdy wdrażanie rozwiązań z zakresu zarządzania wiekiem wiązałoby się z niskimi kosztami, mogłoby to łagodzić opory przed ich wprowadzaniem;
- V. bazie regionalnych dobrych praktyk.

Działania organizowane przez Wojewódzki Urząd Pracy:

- e) Akcja „Zaplanuj swoją emeryturę”** –propagująca planowanie pierwszych miesięcy na emeryturze, dostarczająca informacji o możliwościach pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracy sezonowej, wolontariatu –organizowana przez Wojewódzki Urząd Pracy.

Organizacja Klubów Pracy 50+ – organizacja specjalnych klubów pracy dla osób starszych, umożliwiających uzyskanie informacji o poszukiwaniu pracy od rówieśników – organizowana przez Wojewódzki Urząd Pracy przy współpracy z PUP (działanie statutowe);

Organizacja „Szkoly srebrnych liderów” i „Szkoly mlodych liderów” – cykliczne szkolenie prowadzone przez ROPS w kilku największych miastach regionu dla osób chcących uzyskać wiedzę, jak założyć i prowadzić organizację senioralną lub młodzieżową i w jaki sposób uzyskać można dofinansowanie jej działalności – finansowane z RPO;

COOLsztyn – program wspierania masowych i tematycznych imprez kulturalnych w stolicy regionu, finansowane ze środków RPO.

Portal umożliwiający zamianę mieszkania na bardziej dostosowane do potrzeb danej osoby/rodziny – działanie umożliwiające ułatwienie zamiany mieszkania oraz ograniczenie kosztów pośrednictwa, ułatwiające osobom młodym znalezienie na rynku wtórnym większego mieszkania – portal prowadzony przez miasto Olsztyn, lecz obsługujący cały region, dofinansowanie z RPO/umowa.

Dostosowanie się do depopulacji

Wspieranie tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych, w tym i Centrów Usług Społecznych (zgodnie z ustawą z 19.07.2019r.) – szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych, ukierunkowanych na dostarczaniu wybranych usług publicznych

Wspieranie tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych, w tym i Centrów Usług Społecznych (zgodnie z ustawą z 19.07.2019r.) – szkolenia z zakresu tworzenia i funkcjonowania związków międzygminnych, ukierunkowanych na dostarczaniu wybranych usług publicznych;

Pokrycie części kosztów nowobudowanego dostępu do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i sieci elektrycznej i gazowej w przypadku osób osiedlających się na terenie gminy w istniejącym budynku – działanie gmin, region w ramach wspomnianych wyżej szkoleń z zakresu zarządzania kurczącymi się regionami informuje o konieczności uchwalenia odpowiedniego gminnego programu w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa problemów z RIO – w gminach wiejskich we współpracy z ARiMR i samorządem województwa (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Gospodarka wodno-ściekowa);

Wspieranie największych wsi w ramach gmin w celu skomasowania tam ludności (preferencyjne zasady dostępu do gminnych gruntów budowlanych) – działanie gmin, region w ramach wspomnianych wyżej szkoleń z zakresu zarządzania kurczącymi się regionami informuje o konieczności uchwalenia odpowiedniego gminnego programu w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa problemów z RIO; pomoc finansowa z zakresie docieplenia budynku i podłączenia do mediów i budowy lokalnego rynku na usługi i dobra (specjalnie dedykowane programy wspierające nowo zakładane firmy; pomoc finansowa i prawno-organizacyjna dla osób chcących rozpocząć własną działalność gospodarczą – organizowane przez WUP we współpracy z PUP, finansowane z RPO. Jak określono podczas warsztatów, istotne będzie opracowanie szczegółowych wytycznych w tym zakresie, bowiem „wspieranie największych wsi może powodować problemy z określeniem kryteriów [pozwalających stwierdzić], jaka miejscowość ma pełnić rolę ośrodka kumulującego funkcje pozarolnicze” (W_WM_P1).

Zalesienie gruntów o najniższej klasie poprawiające retencję – działanie wspólne z Lasami Państwowymi;

Budowa małych zbiorników retencyjnych i odtwarzanie mokradeł, poprawiających retencję – działanie gmin w porozumieniu z NFOŚiGW;

Opis kluczowych charakterystyk odnoszących się do powyższych możliwych do wdrożenia działań z określeniem beneficjentów, adresatów i niezbędnych zasobów instytucjonalnych, kadrowych, finansowych i czasowych znajduje się w poniższym zestawieniu.

Tabela 9. Działania i instrumenty do potencjalnego wdrożenia w województwie warmińsko-mazurskim

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
I. PRZECIWDZIAŁANIE DEPOPULACJI									
Rynek pracy; Jakość życia	Wspieranie uruchomiania żłobków i przedszkoli przy większych firmach w regionie	Pracownicy przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwa we współpracy z samorządem gminnym/wojewódzkim	Na podstawie licznych konkursów ogłaszanych na poziomie regionów, można oszacować koszt utworzenia żłobka /przedszkola na poziomie 100-200 tys. zł. Istotnym czynnikiem zmniejszającym koszt może być np. udostępnienie istniejących obiektów lub ich fragmentów przez przedsiębiorstwo na ten cel.	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Pracownicy firm	300	Szacunki własne	Zwiększony dostęp do usług opieki nad małym dzieckiem.
Rynek pracy	Zwiększenie liczby pracowników Urzędu Wojewódzkiego zajmujących się	imigranci	urząd wojewódzki (administracja państwowa)	Utworzenie i utrzymanie 1 stanowiska przez rok na poziomie ok. 60 tys. zł	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	imigranci	6000 os.	Szacunki własne (dziennie obsługowanych zostanie dodatkowo 16	Zwiększenie jakości obsługi imigrantów, przyspieszenie wydawania decyzji

²⁸ W przypadku niektórych instrumentów zasoby finansowe są uzależnione od skali realizacji. Optymalnym byłoby obejmowanie jak największej liczby potencjalnych beneficjentów działania, niemniej jednak należy wziąć pod uwagę możliwości finansowe instytucji wdrażającej, a co za tym ograniczone możliwości wsparcia. Niektóre działania mogą być ponadto względem siebie konkurencyjne. Z tego względu dla oceny niezbędnych zasobów finansowych w przypadku niektórych działań wskazano koszt jednostkowy, rozumiany jako szacowany, średni koszt objęcia wsparciem w przeliczeniu na jednostkę (np. osobę, przedsiębiorcę). Szacowanie kosztów oparto przede wszystkim na analizie finansowej analogicznych/zbliżonych działań realizowanych w innych regionach. W przypadku braku dostępu do danych w tym zakresie, przyjęto wycenę ekspercką kosztów (ekspertów posiadających doświadczenie w projektowaniu i wdrażaniu polityk na poziomie regionów, m.in. w zakresie RPO czy też RSI).

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	rejestracją oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w celu przyspieszenia trwania tej procedury							imigrantów x 250 dni pracujących średnio w roku, co przekłada się na roczną liczbę ok. 6000 os.).	administracyjnych.
Rynek pracy	Ułatwienie zakładania działalności gospodarczej przez imigrantów (pomoc w formalnościach)	imigranci	samorząd województwa we współpracy z WUP i PUP	Utworzenie i utrzymanie 1 stanowiska świadczącego wsparcie w tym zakresie przez rok na poziomie ok. 60 tys. zł	2-3 lata	imigranci	2000 os.	Szacunki własne (dziennie obsługowanych zostanie dodatkowo 8 imigrantów x 250 dni pracujących średnio w roku, co przekłada się na roczną liczbę ok. 2000 os.).	Zwiększenie jakości obsługi imigrantów, przyspieszenie wydawania decyzji administracyjnych.
						Imigranci	200 os.	Szacunki własne (liczba osób uczestniczących w szkoleniach)	Zwiększenie kompetencji imigrantów.
Rynek pracy	Świadczenie części usług społecznych	imigranci	samorząd województwa	Realizacja działania trudna do wyceny, gdyż	2-3 lata	Pracownicy administracji	20	Szacunki własne	Zwiększenie kompetencji

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	w języku imigrantów			uzależniona jest od bardzo wielu parametrów (np. obsługiwane języki, tłumaczenie ustne, dokumenty, szkolenia urzędników, itd.) oraz skali wdrażania		samorządowej			językowych dla grupy pracowników.
Rynek pracy	Dofinansowanie sformalizowanych form samoorganizacji imigrantów	imigranci	samorząd województwa	Ok. 100-200 tys. zł rocznie (podstawowy koszt funkcjonowania stowarzyszenia wraz z obsługą księgową i administracyjną oraz zapewnionym zapleczem lokalowym)	2-3 lata	Imigranci	1000	Szacunki własne	Osoby objęte oddziaływaniem realizowanych działań
Edukacja i szkolnictwo wyższe	Dofinansowanie kursów językowych dla imigrantów	Imigranci	Instytucje edukacyjne przy wsparciu samorządu województwa	Średni koszt roczny na poziomie 3 tys. zł / os. Oszacowanie na podstawie oferty szkół językowych, jeżeli założyć realizację działania w postaci np. vouchera edukacyjnego przyznawanego danej osobie. Możliwa również realizacja w postaci kompleksowego	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Imigranci	400	Szacunki własne.	Podniesienie umiejętności komunikacji w języku polskim.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
				projektu wsparcia imigrantów. Wówczas koszty zbliżonych inicjatyw mogą wynieść od kilkuset tysięcy zł w skali gminy/powiatu nawet do kilkunastu milionów zł dla działań na poziomie regionu ²⁹ .					
II. MINIMALIZOWANIE SKUTKÓW DEPOPULACJI									
Rynek pracy	Program staży i praktyk umożliwiających nierodzinną sukcesję w przypadku małych firm	młodzież z województwa warmińsko-mazurskiego	WUP	15-30 tys. zł / os.	2-3 lata	Osoby objęte stażem	30	Szacunki własne	Przygotowanie osób do przejęcia firm w przypadku nierodzinnej sukcesji.
Rynek pracy	Wspieranie tworzenia firm przez młodzież	Młode osoby pragnące otworzyć firmę	Regionalne agencje rozwoju, parki technologiczne, inkubatory przy współpracy samorządu województwa	50 tys. zł / wykubowanie jednego podmiotu. Dodatkowo koszty obsługi działania na poziomie ok. 20% ponad koszty inkubacji.	2-3 lata	Młode osoby pragnące otworzyć firmę	50 os.	Szacunki własne.	Liczba nowopowstałych firm.

²⁹ Np. projekt Wsparcie integracji cudzoziemców na Mazowszu o budżecie przekraczającym 11 mln zł.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/ kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Jakość życia	Wsparcie atrakcyjności kulturalnej regionu dla młodzieży	mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego	Instytucje kultury we współpracy z samorządem wojewódzkim	Średni budżet projektu przypadający na jednego partnera z regionu w skali 2-3 letniej analogicznych programów wspieranych w ramach Interreg to ok. 200 – 600 tys. EUR. Założono realizację min. 3 projektów w skali roku.	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Mieszkańcy województwa	12000	Szacunki własne.	Udział mieszkańców w organizowanych imprezach.
Rynek pracy	Utworzenie w regionie miejsc pracy typu high-skilled	przedsiębiorcy prowadzący/zamierzający prowadzić działalność w województwie warmińsko-mazurskim	samorząd województwa we współpracy z WUP i PUP	Ok. 25 tys. zł / stanowisko	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Mieszkańcy województwa	50 os.	Szacunki własne.	Zatrudnienie w miejscu pracy o statusie high-skilled.
Polityka społeczna	Utworzenie jednostek dostarczających usług „wytchnieniowych”	opiekunowie osób zależnych - osoby starsze	PCPR / podmioty i instytucje pomocy społecznej w	100 tys. zł / jednostkę	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Opiekunowie osób zależnych	200	Szacunki własne.	Zastępstwo w zakresie opieki nad osobami długotrwale obłożnie chorymi.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	przy PCPR		ramach dotacji z RPO WWM 2014-2020			PCPR	5	Szacunki własne.	Jednostki zaangażowanie w świadczenie usług wytchnieniowych.
Polityka społeczna	Promocja wolontariatu	opiekunowie osób zależnych - osoby starsze	ROPS/ MOPS we współpracy z Centrami Usług Społecznych (jako formą, która powstanie)	100-300 tys. zł zależnie od skali działań i wykorzystanych mediów ³⁰	2 lata	Seniorzy	500	Szacunki własne	Większa dostępność wolontariuszy do świadczenia pomocy w zakresie usług opiekuńczych.
						Społeczność lokalna	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Aktywizacja lokalnych społeczności.
Rynek pracy, polityka społeczna	Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych, dla osób najstarszych – rozwój usług środowiskowych,	opiekunowie osób zależnych - osoby starsze	ROPS / WUP	Projekt infrastrukturalny ok. 300 – 800 tys. zł (w istniejących obiektach), 1-3 mln zł stworzenie nowego obiektu od podstaw. Projekt związany ze świadczeniem usług opiekuńczych na	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Seniorzy	100	Szacunki na podstawie realizacji analogicznych projektów	Zwiększenie dostępności usług opiekuńczych.

³⁰ Przykłady: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6D803702>.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
	półstacjonarnych (domy dziennego pobytu, Dziennych Domów/Klubów Senior+)			poziomie gminy 600 tys. zł – 1,5 mln zł ³¹ .					
Rynek pracy; Srebrna gospodarka	Promocja wydłużania kariery zawodowej osób w wieku okołoemerytalnym	Osoby w wieku 50+	WUP/PUP	Koszt realizacji kampanii społecznej na poziomie 100-300 tys. zł zależnie od skali działań i wykorzystanych mediów ³²	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Mieszkańcy regionu	10000	Szacunki własne.	Osoby objęte oddziaływaniem kampanii.
Rynek pracy, srebrna gospodarka	Organizacja Klubów Pracy 50+	osoby w wieku 50+	WUP/PUP	150 tys. zł / klub ³³ do kilku mln zł zależnie od skali podejmowanych działań ³⁴	2-3 lata	Seniorzy	100	Analizy zbliżonych działań w ramach programu Senior+	Aktywizacja seniorów w ramach tworzonych klubów.
Polityka społeczna; Srebrna gospodarka	Organizacja „Szkoły młodych liderów” oraz „Szkoły srebrnych liderów”	osoby starsze, seniorzy	ROPS	850 tys. zł – 1 mln zł ³⁵	2-3 lata	Społeczności lokalne	3	Szacunki własne.	Lokalne społeczności, na terenie których otwarte zostaną

³¹ Przykład: <https://www.koszalin.pl/pl/page/projekt-rozwoj-uslug-opiekunczych-w-gminie-miasto-koszalin>.

³² <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6D803702>

³³ <http://www.mopselek.naszops.pl/programy-i-projekty/projekt-utworzenie-klubu-senior>.

³⁴ https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=97177.

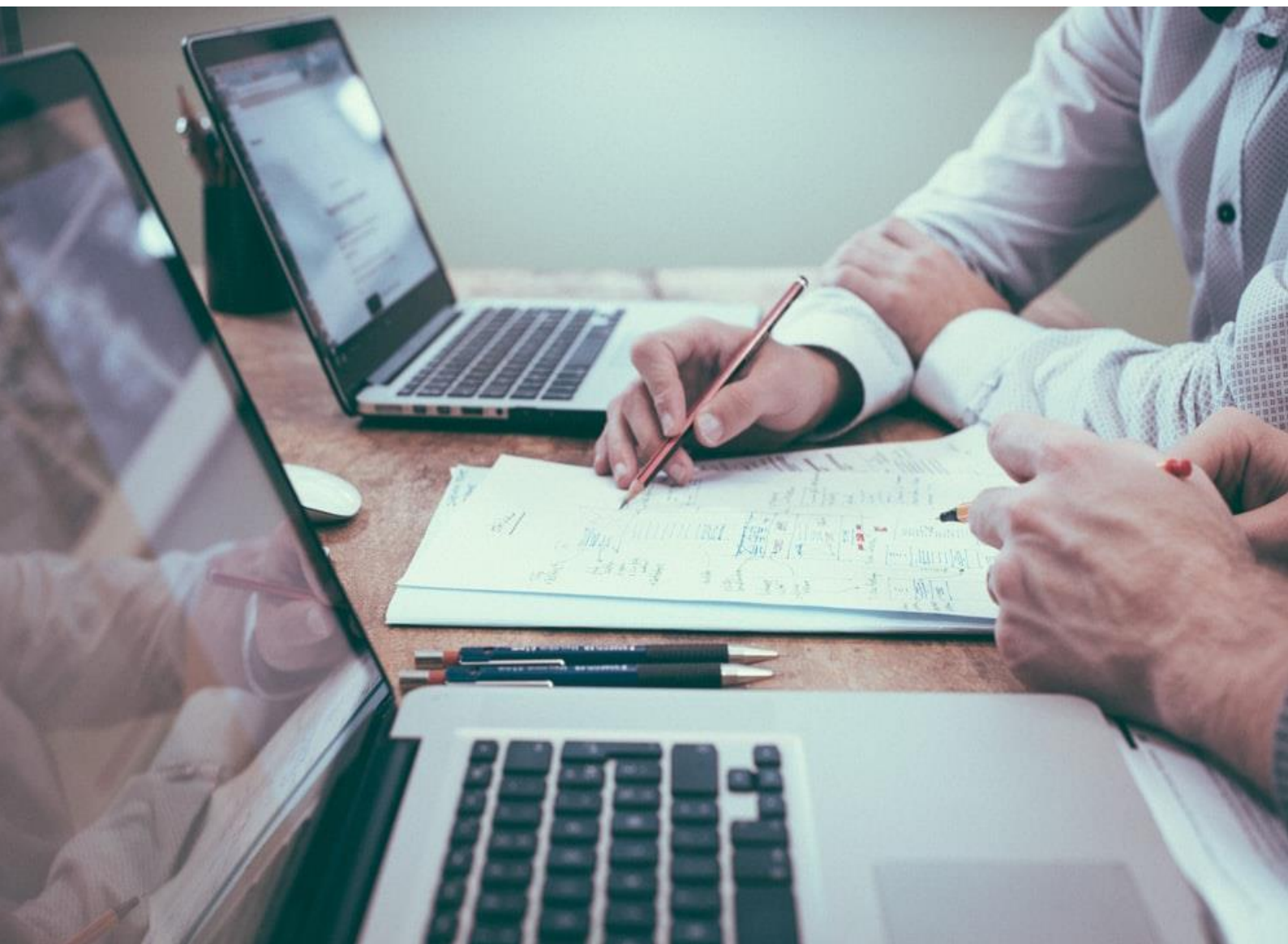
³⁵ Oszacowane na przykładzie wybranych projektów dotyczących opracowania programów kształcenia i realizacji działań dydaktycznych, kursów, szkoleń dla seniorów (Działanie 3.1 Kompetencje w szkolnictwie wyższym, POWER), https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/POWER/03.01...3MU_18/Zal._nr_6_final_Lista_rankingowa_wnioskow_ocenionych_pozytywnie_2_.pdf.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
									szkoły.
						NGO'sy	3	Szacunki własne.	Jednostki zaangażowane w utworzenie szkół.
						Osoby starsze	150	Szacunki własne.	Zwiększenie kompetencji, aktywizacja zawodowa.
						Młodzież	150	Szacunki własne.	Zwiększenie kompetencji, aktywizacja zawodowa.
Funkcjonowanie i finanse JST; Jakość życia	COOLsztytn	Mieszkańcy województwa	Różne instytucje Olsztyna przy wsparciu samorządu gminnego	Kompleksowy program promocji miasta oszacowano na poziomie 1-3 mln zł (na podstawie analizy programów promocji kilku miast w Polsce).	2-3 lata	Mieszkańcy Olsztyna i regionu	10000	Szacunki własne.	Liczba osób w zakresie oddziaływania projektu.
Jakość życia; Finanse i funkcjonowanie JST	Portal umożliwiający zamianę mieszkania na bardziej dostosowane do potrzeb danej osoby/rodziny	mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego - obszarów szczególnie zagrożonych depopulacją	komórka JST odpowiedzialna za gospodarkę komunalną / mieszkaniową na obszarze gminy	Utworzenie portalu zależne od funkcjonalności, ok. 50-100 tys. zł. Roczne koszty utrzymania (koszty ICT oraz aktualizacji treści) ok. 20-50 tys. zł.	2-3 lata	Samorządy gminne	20	Szacunki własne	Gminy które korzystają z funkcjonalności portalu w ramach własnych zasobów komunalnych.

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
III. DOSTOSOWANIE SIĘ DO DEPOPULACJI									
Finanse i funkcjonowanie JST; Jakość życia	Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych	samorządy województwa warmińsko-mazurskiego	samorządy gminne we współpracy z samorządem wojewódzkim	Koszt samego utworzenia jest marginalny, dalsze funkcjonowanie uzależnione bezpośrednio od przyjętej skali działalności oraz realizowanych inwestycji.	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Samorządy gminne	15	Utworzenie i utrzymanie min. 5 związków międzygminnych obejmujących średnio 3 gminy.	Zwiększenie możliwości realizacji wspólnych inwestycji i świadczenia wybranych usług publicznych.
Jakość życia; Finanse i funkcjonowanie JST	Pokrycie części kosztów nowobudowanego dostępu do infrastruktury wodno-kanalizacyjnej i sieci elektrycznej i gazowej w przypadku osób osiedlających się na terenie gminy w istniejącym budynku	nowi/potencjalni mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego - obszarów szczególnie zagrożonych depopulacją	komórka JST odpowiedzialna za gospodarkę komunalną / mieszkaniową na obszarze gminy	Koszty uzależnione od licznych czynników (typ infrastruktury, parametry, odległość, prawne aspekty finansowania infrastruktury przez dostawców, itd.). Indywidualny projekt i kalkulacja dla każdej inwestycji.	2-3 lata	Samorządy gminne	5	Szacunki własne	Gminy w obrębie których mogłyby zostać realizowane pilotażowe działania wsparcia.
Jakość życia; Finanse i	Wspieranie największych wsi w	mieszkańcy i samorządy	samorządy na obszarach	Koszt uzależniony od skali i rodzaju działań	2-3 lata	Samorządy gminne	5	Szacunki własne	Gminy w obrębie których mogłyby

Obszar problemowy	Rekomendowane działanie	Grupa docelowa (główni beneficjenci)	Niezbędne zasoby			Podmioty, na które oddziałuje projekt			
			instytucjonalne/kadrowe	finansowe ²⁸	czasowe	Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
funkcjonowanie JST	ramach gmin w celu skomasowania tam ludności	gmin wiejskich / mieszkańcy i samorządy wsi na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją	szczególnie zagrożonych depopulacją we współpracy z WUP, PUP i samorządem województwa	(np. od działań promocyjnych, preferencyjnych możliwości zakupu nieruchomości będących w zasobach gmin, zwolnień podatkowych, itd.).					zostać realizowane pilotażowe działania wsparcia.
Środowisko naturalne; Jakość życia	Zalesienie gruntów o najniższej klasie poprawiające retencję	samorządy gmin leżących na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją	komórka JST odpowiedzialna za gospodarkę środowiskową (we współpracy z Lasami Państwowymi)	Zalesianie przez jednostki samorządu podlegają wsparciu przez ARiMR. Można założyć, że oferowane stawki (wsparcie na zalesienie, premia pielęgnacyjna, zalesieniowa) w pełni pokrywają koszty z tym związane.	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Samorządy gminne	5	Szacunki własne	Liczba gmin objęta programem zalesień rocznie.
Środowisko naturalne; Jakość życia	Budowa małych zbiorników retencyjnych i odtwarzanie mokradeł, poprawiających retencję	samorządy gmin leżących na obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją	komórka JST odpowiedzialna za gospodarkę środowiskową (porozumieniu z NFOŚiGW, we współpracy z WFOŚiGW)	Od 2 do kilkunastu mln zł. Możliwość finansowania w ramach przewidzianego do finansowania w okresie 2021-2027 Programu Rozwoju Retencji.	działanie ciągłe, perspektywa długoterminowa	Samorządy gminne	1	Szacunki własne	Samorządy objęte działaniem w cyklu rocznym.

Źródło: opracowanie własne.



Rozdział V



Model wdrażania działań i instrumentów

Propozycje rekomendowanych działań i instrumentów wpisują się w koncepcję zarządzania regionami i obszarami wyludniającymi się. Podejście to ma również swoje implikacje dla samego procesu wdrażania, który musi uwzględniać spektrum konsekwencji wynikających dla danego obszaru w efekcie zachodzenia procesów depopulacyjnych. Zmiany demograficzne (pod postacią zarówno ubytku ludności, jak i występujących niekorzystnych tendencji, jak starzenie się społeczeństwa), choć są bezpośrednim miernikiem procesów depopulacyjnych, to jednak nie są jedynymi konsekwencjami, które należy uwzględniać programując szeroko rozumiane działania dostosowawcze bądź przeciwdziałające pogłębianiu się procesów depopulacyjnych. Zmiany demograficzne prowadzą chociażby do zaniku vitalności ekonomicznej lokalnych i regionalnych ośrodków wzrostu w wyniku kurczenia się zasobów pracy, co ma swoje konsekwencje dla obszarów otaczających. Idąc dalej, możemy dopatrywać się przełożenia na wydolność władz lokalnych i regionalnych w kontekście zarządzania i stymulowania rozwoju jednostek administracji. Ich budżety są bowiem ściśle uzależnione od potencjału gospodarki danego obszaru, co przekłada się chociażby na udziały w podatku dochodowym. Ubytek ludności i malejąca vitalność ekonomiczna w bezpośredni sposób ograniczają możliwości rozwojowe gmin. Dodatkowo starzenie się ludności skutkuje koniecznością zwiększania transferów na cele związane z pomocą społeczną.

Nakreślony w pewnym uproszczeniu obraz pokazuje sytuację wyjściową dla programowania interwencji publicznej w zakresie przeciwdziałania depopulacji, minimalizowania jej skutków bądź podejmowania działań dostosowawczych. Wdrażanie działań i instrumentów jest bowiem ściśle powiązane z przeznaczaniem na ten cel określonych nakładów, co wobec kurczenia się populacji i malejących dochodów gmin rodzi istotne ograniczenia implementacyjne.

Ostatnim aspektem istotnym dla analizowanego zagadnienia jest kwestia oswojenia się władz lokalnych z perspektywą kurczenia się i ludności i potencjału gospodarczego, a w rezultacie odejście od dyskursu publicznego z dominacją myślenia w kategoriach „wzrostu”. Takie podejście właściwe dla paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się powinno być punktem wyjścia dla wdrażania interwencji publicznej w tym zakresie. Wymaga bowiem spojrzenia na procesy rozwojowe w perspektywie pokolenia i podejmowania decyzji, które mogą mieć niekoniecznie pozytywny odbiór w społecznościach lokalnych (np. likwidacja bądź przekazywanie w prywatne ręce wybranych elementów infrastruktury obciążających budżety gminne kosztami utrzymania).

Opisane powyżej okoliczności stanowią punkt wyjścia do opracowania modelu interwencji mającej na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie skutków wyludniania się bądź dostosowanie do sytuacji. Model ten opisuje logikę procesu wdrażania proponowanych rozwiązań, prezentuje poszczególne jego składowe, jak również występujące pomiędzy nimi zależności. Proponowany model bazuje na przenikaniu się kilku wymiarów charakteryzujących zasoby oraz działania, jakie powinny zostać podjęte. Opisuje je prezentowana dalej tabela, zgodnie z którą model procesu interwencji można opisać za pomocą 6 obszarów:

Strategiczny wymiar interwencji	
Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw
uczestniczy procesu	Źródła finansowania
Monitoring efektów	

Tabela 10. Model wdrażania interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie warmińsko-mazurskim

Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	uczestnicy procesu	Źródła finansowania
Strategie rozwoju na różnym szczeblu administracji samorządowej	Samorząd gminny/ Powiatowy Samorząd województwa Obszary Funkcjonalne Związki gmin depopulacyjnych	Inicjatywy odgórne	Mieszkańcy	Budżety samorządowe oraz budżety samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym środki uruchomione z porozumień terytorialnych Programy krajowe (Program Maluch+, Program Mieszkanie+, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Program „Czyste powietrze” etc.) Programy UE ³⁶ Fundusze i programy Banku Gospodarstwa Krajowego Lokalne i regionalne fundusze celowe
Diagnozy potencjałów rozwojowych gmin i powiatów			Szeroko rozumiany sektor publiczny: - władze samorządowe różnych szczebli- lokalne i regionalne jednostki samorządowe (PUP/WUP, instytucje kultury, szkoły, podmioty ochrony zdrowia etc.)	
Programy rewitalizacji		Inicjatywy oddolne	NGO (np. Lokalne Grupy Działania)	
Programy funkcjonalne (np. oddziałujące na rynek pracy, pomoc społeczną, kulturę etc.)		Partnerstwo publiczno-prywatne	Szkoły wyższe	
Program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu)			Lokalni liderzy Biznes (sektor prywatny)	

Źródło: opracowanie własne

³⁶ W perspektywie finansowej 2014-2020 dofinansowanie różnego rodzaju działań jest możliwe w ramach regionalnych (RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego) oraz krajowych programów operacyjnych (Program Wiedza Edukacja Rozwój, Program Inteligentny Rozwój, Program Polska Cyfrowa, Program Infrastruktura i Środowisko).

Strategiczny wymiar interwencji

Kluczową kwestią, podnoszoną zresztą w ramach analizy związanej z propozycjami działań i instrumentów, jest przyjęcie punktu wyjścia właściwego w przypadku zarządzania regionami i miastami doświadczającymi procesów wyludniania się. Zgodnie z przywoływanym paradygmatem jest nim samo oswojenie się z myślą o zachodzących niekorzystnych zmianach demograficznych oraz podejście do długookresowego oddziaływania na procesy rozwojowe. Szczególnie istotne jest odejście dominującego obecnie myślenia w kategoriach „wzrostu” i przejście w kierunku działań optymalnych, tj. dostosowanych do realiów i możliwości, zarówno społecznych, jak i ekonomicznych danego terenu. Z uwagi na długotrwałość procesów depopulacyjnych lokalni decydenci powinni odpowiednio skorygować programy rozwojowe, zarówno w kwestii działań związanych z infrastrukturą, ale co najważniejsze szukaniem sposobów na maksymalne wykorzystanie lokalnego potencjału. Nie wystarczy bowiem przyjęcie założenia, że remedium na wszelkiego rodzaju problemy jest pozyskanie inwestorów tworzących miejsca pracy, ale dążenie do wytworzenia lokalnego produktu (w szerokim tego słowa znaczeniu).

Tego rodzaju podejście jest, jak pokazały analizy studiów przypadków, jednym z elementów skutecznego przeciwdziałania procesom depopulacyjnym. Przykładem jest szwedzka gmina Åre czy hiszpańska prowincja Cuenca, co wykazały przeprowadzone studia przypadków. W obydwu przypadkach władze lokalne i regionalne podejmowały działania na rzecz zaplanowania rozwoju bazującego między innymi na wykorzystaniu lokalnego potencjału turystycznego czy wieloaspektowemu rozwojowi obszarów wiejskich. Oczywiście rozwój ten był poprzedzony planowaniem strategicznym.

Przykładów lokalnych działań wspierających rozwój można doszukiwać się także w Polsce i w samym województwie warmińsko-mazurskim. Przykładem mogą być chociażby **wioski tematyczne**³⁷. Nie mają one co prawda charakteru systemowego będącego przejawem inicjatywy władz samorządowych, tym niemniej są one sposobem na zaktywizowanie mieszkańców terenów wiejskich, dla których działalność rolnicza przestaje być wystarczającą materialną podstawą utrzymania. Znalezienie tematu, swoistej myśli przewodniej do dalszego rozwoju danej wsi, ma ułatwić samookreślenie oraz zwiększyć poczucie własnej wartości jej mieszkańców, a ponadto stworzyć dodatkowe źródło dochodu z turystyki. Założenia leżące u podstaw tworzenia takich wiosek są różnorodne, poczynając od ekonomicznych (zwiększenie dochodu dzięki turystom, których zainteresuje silna, rozpoznawalna marka) i społecznych (lepsze zgranie społeczności dzięki wspólnemu, ważnemu celowi), kończąc na organizacyjnych (koncentracja na silnych stronach organizacji przyczynia się do jej sukcesu).³⁸ Przykładowe wioski tematyczne z województwa warmińsko-mazurskiego: Kamionka – Garncarska Wioska, Blanki - Zielarska Wioska czy Kraina siedmiu osobliwości (gmina Nidzica).³⁹

Generalnie rzecz biorąc przykładów wykorzystania lokalnego potencjału można znaleźć więcej. Dobrym przykładem jest **Program Odnowy Wsi**. Ponad dwadzieścia lat doświadczeń pokazało, że tego rodzaju działania realizowane dzięki oddolnemu zaangażowaniu mieszkańców i przy wsparciu

³⁷ Por. A. Kłoczko-Gajewska (2015), *Działalność wiosek tematycznych w Polsce i wstępna ocena jej efektów*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, T. 102, Z. 3; www.wioskizpomyslem.pl [dostęp 01.10.2019].

³⁸ W. Idziak (2011), *Turystyka społeczna – inspiracje dla turystyki wiejskiej*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis. Oeconomica”, vol. 288(64)

³⁹ www.wsie.lgdbmk.pl [dostęp 01.10.2019].

samorządu gminnego przynoszą pozytywne efekty. Znacznie poprawiła się jakość życia we wsiach uczestniczących w programie. Mieszkańcy wsi są inicjatorami i realizatorami ciekawych projektów wzmacniających poczucie tożsamości, ożywiło się życie wspólnotowe i współpraca mieszkańców oraz organizacji działających we wsi.⁴⁰

Podobne efekty są osiągnięte również dzięki realizacji **programu Leader**. Jest on jednym z działań, które jest realizowane w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020). W jego ramach jest wspierany rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS).⁴¹ Główne założenia programu bazują na oddolnym partnerskim podejściu do rozwoju obszarów wiejskich i wykorzystaniu potencjału Lokalnych Grup Działania (LGD). W ramach programów społeczność wiejska opracowuje Lokalną Strategię Rozwoju (LSR), a LGD wybiera projekty, których realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii. Przykładem tego rodzaju działań realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim jest chociażby projekty „Warmińsko-Mazurskie Wsie Tematyczne”.⁴²

Oczywiście procesy programowania rozwoju (strategie rozwojowe, diagnozy potencjału) powinny odbywać się na różnych szczeblach zarządzania, od gmin począwszy, na samorządzie województwa skończywszy. Rozwój powiązany z koniecznością oddziaływania na procesy depopulacyjne bądź ich efekty wymaga także podejścia sektorowego. Zmiany demograficzne wymagają innego spojrzenia na kwestie pomocy społecznej, zdrowia, edukacji czy kultury. Znakomitym narzędziem oddziaływania mogą być programy rewitalizacyjne, których założenie jest zbieżne z proponowanymi działaniami i instrumentami. Zarówno one, jak i potencjalne działania rewitalizacyjne mają w założeniu oddziaływać wieloaspektowo (przestrzennie, społecznie i gospodarczo). Podejmowane inicjatywy rewitalizacyjne powinny bowiem prowadzić do polepszenia jakości życia mieszkańców, w tym zwiększenia ich szans na zatrudnienie. Ponadto powinny pozwolić na trwałą odnowę rewitalizowanego obszaru, poprawę ładu przestrzennego czy stanu środowiska oddziałując na podniesienie jakości życia w gminach. Powinny przyczynić się do ożywienia rewitalizowanych obszarów, nadania im nowych funkcji, podniesienia ich atrakcyjności, co w konsekwencji wiązać się będzie ze zwiększeniem zainteresowania tym obszarem mieszkańców a także turystów i inwestorów.

Odrębną kwestią jest zaproponowanie, najlepiej na poziomie regionu, programu przeciwdziałania depopulacji, który kierunkowałby działania władz samorządowych różnych szczebli. Tego rodzaju opracowanie, poza propagandowym wymiarem zwracającym uwagę na konieczność uwzględniania w koncepcjach rozwoju szerszej niż dotychczas perspektywy, porządkowałoby sposób myślenia o planowaniu rozwoju lokalnego zwracając uwagę na konieczność oddziaływania na określone jego obszary, jak również pokazując konsekwencje zaniechań w tym aspekcie.

Terytorialny wymiar interwencji

Terytorialny wymiar interwencji jest aspektem istotnym z dwóch powodów:

- Procesy depopulacyjne mają oddziaływanie wieloaspektowe i jednym z tych aspektów jest oddziaływanie na szeroko rozumianą vitalność ekonomiczną obszarów, nie tylko ośrodków wzrostu. Przekładając to na język praktyki malejąca liczba ludności przekłada się na kondycję lokalnej gospodarki (malejący popyt, ograniczenia w dostępie do pracowników), ale też

⁴⁰ www.odnowawsi.eu/serwis/index.php?id=20 [dostęp 01.10.2019].

⁴¹ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolescnosc-rlks> [dostęp 01.10.2019].

⁴² <https://prow.warmia.mazury.pl/dobre-praktyki/> [dostęp 01.10.2019].

wpływa na spadek przychodów budżetów lokalnych. To z kolei rodzi negatywne skutki pod postacią ograniczenia możliwości finansowania działań przeciwdziałających depopulacji bądź jej skutkom. Im zatem wyższy szczebel administracji samorządowej, tym większe kryje się za nim potencjał finansowy, choć oczywiście skala oddziaływania też się zwiększa.

- Objęcie działaniami antydepopulacyjnymi szerszego obszaru jest bardziej pożądane niż osiągnięcie efektów w skali pojedynczych gmin.

Analiza terytorialnego wymiaru interwencji wymaga zestawienia dwóch wyżej opisanych podejść, tj. szeroko rozumianego potencjału administracyjnego i finansowego oraz pożądanej skali oddziaływania. Niezależnie od tego można przyjąć, że działania depopulacyjne można podejmować już na poziomie pojedynczych gmin czy powiatów. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę podjęte wyżej rozważania, to (poza najbardziej pożądanym oddziaływaniem regionalnym) proponuje się następujące możliwości planowania i wdrażania działań przeciwdziałających depopulacji i/lub jej efektom:

- **wykorzystanie potencjału obszarów funkcjonalnych**⁴³ – przez obszar funkcjonalny należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju.⁴⁴ Rola obszarów funkcjonalnych jest szczególnie istotna w polityce spójności, w ramach której kładzie się szczególny nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie jest bowiem przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (*place-based and territorial approach*). Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania.⁴⁵ Członkostwo Polski w Unii Europejskiej daje szansę na wykorzystanie instrumentów oraz środków wspólnotowych na wspieranie obszarów funkcjonalnych, czego przykładem są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, które zgodnie z założeniami są adresowane właśnie do obszarów funkcjonalnych.
- **łączenie się gmin/powiatów wyludniających się w związki terytorialne** – z uwagi na fakt ograniczonej puli obszarów funkcjonalnych wyznaczonych w każdym województwie proponuje się łączenie gmin, które doświadczają problemów depopulacyjnych (np. wyznaczanych na bazie podejścia zastosowanego w Raporcie częściowym II). Możliwym sposobem na zwiększenie zarówno stopnia oddziaływania procesów, jak i potencjału obszarowego jest łączenie się gmin i powiatów w związki powoływane doraźnie na potrzeby rozwiązywania problemów związanych z procesami depopulacyjnymi. Tego rodzaju związki terytorialne mogłyby opracowywać wspólne programy rozwojowe (podobnie jak postępuje

⁴³ W województwie warmińsko-mazurskim wyróżnia się 8 obszarów funkcjonalnych: Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodek Wojewódzkiego Olsztyna, Obszar Funkcjonalny Żuław, Przygraniczny Obszar Funkcjonalny, Obszar Funkcjonalny Wielkich Jezior Mazurskich, Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodek Regionalnego Elbląga, Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodek Subregionalnego Ełku, Przybrzeżny Obszar Funkcjonalny, Obszar Funkcjonalny Ostródzko-Iławski (Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, s. 208 i 219)

⁴⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017, poz. 1073, 1566, art. 2, pkt. 6a).

⁴⁵ Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, Warszawa 2012, s. 158.

się w przypadku obszarów funkcjonalnych), a następnie na tej bazie aplikować o środki, np. z RPO. Dobrym rozwiązaniem byłoby premiowanie w procesach aplikacyjnych tego rodzaju związków terytorialnych poprzez przyznawanie preferencji w dostępie do finansowania. Jedynym warunkiem powinno być jednak, alby obszar miał charakter ciągły, tj. obejmował gminy i powiaty tworzące zwarty (w sensie ciągłości przestrzeni) obszar.

Proponowane podejście nie wyklucza oczywiście inicjowania procesów z wojewódzkiego poziomu samorządowego. Na pewno jednak „najwięcej zaangażowania będzie wymagane ze strony samorządów gminnych, które jednak mogą mieć problem z samodzielnym udźwignięciem związanego z tym obciążenia finansowego. (...) Gminy depopulacyjne mogą się zatem łączyć związki gmin”.⁴⁶ Tego rodzaju podejście może zapewnić wymóg odpowiedniego potencjału finansowego i organizacyjnego, wykorzystywania lokalnych potencjałów, przy jednoczesnym oddziaływaniu na skale ponadgminną. Za tego rodzaju podejściem przemawia także fakt, że jakkolwiek zidentyfikowane zostały główne przyczyny procesów depopulacyjnych, to jednak ich struktura, jak i uwarunkowania mogą się różnić w przypadku każdej z gmin, wymagając specyficznego podejścia.

Charakter inicjatyw

W niniejszym raporcie zaprezentowany został zestaw działań i instrumentów, które można wdrażać oddziałując w różny sposób na różne aspekty związane z procesami wyludniania się, zarówno na same procesy demograficzne, jak i na powiązane z nimi obszary ekosystemu społeczno-gospodarczego. Proponowany pakiet nie jest oczywiście pełny i dopuszcza się zarówno modyfikacje propozycji, jak i inicjowanie działań spoza proponowanego pakietu. Zakłada się przy tym trzy możliwe formy inicjatyw:

- **Inicjatywy odgórne** – są wdrażane na poziomie polityk publicznych, przy czym inicjatorami mogą być przedstawiciele władz lokalnych różnego szczebla (w tym również obszarów funkcjonalnych czy związków gmin/powiatów – por. terytorialny wymiar interwencji);
- **Inicjatywy oddolne** – jak pokazały doświadczenia wyniesione z analizy przypadków (szwedzka gmina Åre) istotnym punktem rozwoju wdrażania działań mających na celu reagowanie na proces depopulacyjny jest intensywne zaangażowanie mieszkańców (bądź innych podmiotów aktywnych lokalnie), którzy czują się odpowiedzialni za kreowanie kierunków rozwoju i swój udział w tym procesie. Zaangażowanie może mieć różną formę, niekoniecznie sformalizowaną, np. grupy roboczej złożonej z lokalnych liderów, którzy spotykając się regularnie kreują pomysły na nowe działania czy inicjatywy. W przypadku przywoływanego szwedzkiego przykładu tego rodzaju grupa wykazała się dużą skutecznością. Po 5 latach działalności (Grupa powstała w 2011 roku) dzięki jej aktywności udało się stworzyć 300 nowych miejsc pracy i przyciągnąć 400 nowych osadników. Grupa działa do dnia dzisiejszego (por. uczestnicy procesu);
- **Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)** – łączenie potencjału i zaangażowania administracji samorządowej i biznesu jest znakomitą sposobem na rozwiązywanie określonych problemów, zwłaszcza w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, choć spektrum działań podejmowanych chociażby w Polsce jest szersze. Jak pokazuje baza dobrych praktyk sukcesem kończyły się przedsięwzięcia z zakresu efektywności energetycznej, rewitalizacji, transportu, gospodarki odpadami, ale też wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Spektrum możliwych działań jest zatem dość szerokie. Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego

⁴⁶ Opinia wygłoszona w ramach panelu eksperckiego

daje również możliwości korzystania ze środków UE, przy czym projekty łączące model PPP z funduszami UE podlegają jednocześnie regułom PPP oraz regułom dotyczącym Funduszy Europejskich. Z takimi projektami łączą się dodatkowe, specyficzne ryzyka (np. ryzyko poziomu dofinansowania, ryzyko zwrotu funduszy unijnych czy też ryzyko trwałości projektu czy wystąpienia znaczących zmian w projekcie wymagających akceptacji przez Komisję Europejską). A zatem przygotowanie planu finansowego projektu PPP, które przewiduje wsparcie ze środków UE wymaga pracy o większym stopniu złożoności i jest obarczone większą liczbą wymagań wynikających z regulacji prawnych na poziomie europejskim i krajowym.⁴⁷

Przeświadczenie o konieczności podejmowania różnego rodzaju inicjatyw, zarówno oddolnych, jak i odgórnych wyłaniało się także z opinii ekspertów biorących udział w warsztatach zorganizowanych w każdym z regionów. Z opinii wyłania się zarówno konieczność warstwowania działań (działania oddolne, działania odgórne), ale też podejmowania działań o różnym zakresie terytorialnym (np. w odniesieniu do związków gmin). „Przykład powinien płynąć z góry i aktywizować władze oddolne. Coś szczególnie pod kątem tych aktywności, które i tak miały być skoncentrowane na poziomie regionalnym. Czyli dać jakby początek do tego, żeby zacząć współpracować z tworzącymi się grupami gmin pod kątem określonych potrzeb”.⁴⁸ Wynika to z charakteru proponowanego wyżej podejścia do terytorialnego wymiaru interwencji, który zakłada wykorzystywanie lokalnych potencjałów rozwojowych.

Uczestnicy procesu

W procesach rozwoju lokalnego bardzo istotnym aspektem jest zaangażowanie w ich realizację jak największej liczby interesariuszy. Łączenie potencjałów oraz przepływ informacji zachodzących w efekcie współpracy przyczyniają się do synergicznego budowania efektów w postaci rozwoju przedsiębiorczości i dynamizacji procesów innowacyjnych. Kluczowe dla sukcesu procesu jest zidentyfikowanie oczekiwań i możliwości, jakie mają do zaoferowania poszczególne podmioty wchodzące w skład systemu: administracja samorządowa szczebla gminnego, powiatowego o wojewódzkiego, szkoły, podmioty ochrony zdrowia, jednostki pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, biznes, organizacje pozarządowe, uczelnie, instytucje otoczenia biznesu. Biorąc pod uwagę znaczenie kapitału ludzkiego i społecznego dla kształtowania potencjału firm pożądanym wydaje się także zaangażowanie do współpracy lokalnej społeczności. Mając wreszcie na uwadze znaczenie informacji (zwłaszcza w dobie Internetu i mediów społecznościowych) istotną rolę w systemie współpracy powinny także pełnić lokalne media, których zadaniem jest przekazywanie informacji pomiędzy uczestnikami systemu społeczno-gospodarczego⁴⁹.

Jednak nie tylko aspekt formalny ma znaczenie. Współpraca nie będzie do końca efektywna, jeśli poszczególni uczestnicy systemu nie będą przekonani co do korzyści, jakie mogą z niej wyniknąć. Konieczne jest zatem oddziaływanie na postawy uczestników procesu, tak aby ich zaangażowanie nie miało jedynie charakteru projektowego, a wynikało z przekonania o korzyściach wynikających z nawiązywania współpracy. Proponuje się zastosowanie podejścia polegającego na **tworzeniu ekosystemu współpracy wg modelu multi helix**. Istotą opartej na nim lokalnej współpracy jest zaangażowanie do niej przedstawicieli różnych interesariuszy rozwoju przedsiębiorczości. Oprócz

⁴⁷ Por. www.ppp.gov.pl [dostęp: 01.10.2019]

⁴⁸ Opinia wygłoszona w ramach panelu eksperckiego

⁴⁹ Por. Program wspierania rozwoju przedsiębiorczości dla miasta Kielce, str. 33-34

samych firm i startupów (środowisko biznesowe) w procesy kooperacji angażuje się także administracja lokalną oraz uczelnie i instytucje wsparcia biznesu (Model potrójnej helisy – ang. Triple Helix Model). Rozwinięcie potrójnej helisy o dodatkowy wymiar mediów i społeczeństwa (Model poczwórnej helisy – ang. Quadruple Helix Model) pozwala spojrzeć z szerszej perspektywy na dynamikę powiązań i oddziaływanie w sieci wykorzystując komponent informacyjny.⁵⁰ Istotą tak pojmowanej współpracy jest wykorzystanie komplementarnych potencjałów uczestników życia gospodarczego na rzecz wzmocnienia rozwoju firm zgodnie z potrzebami współczesnej gospodarki. Ważnym elementem procesu jest nie tylko zaaranżowanie współpracy, ale także budowanie i podtrzymywanie motywacji interesariuszy do podejmowania działań. To właśnie motywacja i przekonanie o celowości i sensowności podejmowanych działań, jak również przekazania współodpowiedzialności za zachodzące procesy może być, poza samym zapewnieniem finansowania, istotnym aspektem motywowania interesariuszy do zaangażowania w proces.

Biorąc pod uwagę proponowane działania i instrumenty, w tym ich charakter i zakres oddziaływania w każdym przypadku możliwe będzie zaangażowanie odpowiednich podmiotów o zakresie kompetencji adekwatnym do charakteru podejmowanych działań. Dodatkowo także należy uwzględniać wielokontekstowość niezbędnego oddziaływania i przenikania się zagadnień. Ma to chociażby miejsce w przypadku takich obszarów, jak:

- **rynek pracy** – działania podejmowane w tym aspekcie dotyczą w dużej mierze także aspektów związanych z edukacją czy szkolnictwem wyższym. W efekcie w procesy realizacji działań z tego obszaru mogą (poza administracją samorządową) być zaangażowane takie podmioty, jak: Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, urzędy pracy (WUP, PUP), biznes, instytucje otoczenia biznesu, szkoły i uczelnie;
- **polityka społeczna** – w tym obszarze uzupełnieniem potencjału administracji samorządowej reprezentowanej przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej czy samorządowe jednostki pomocy społecznej mogą być organizacje pozarządowe, jednostki ochrony zdrowia, szkoły i uczelnie czy podmioty ekonomii społecznej;
- **imigracja** – działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków do osiedlania się migrantów z zagranicy będą wymagały współdziałania administracji samorządowej, instytucji rynku pracy oraz szkół i uczelni.

W kontekście podziału funkcji i zadań bez wątpienia należy mieć na uwadze, że to po stronie administracji samorządowej powinna pozostawać funkcja koordynacyjna, która oczywiście może być delegowana na inne podmioty. Ma to znaczenie chociażby z uwagi na istotność procesu monitorowania procesu, w którym z kolei znaczenie ma dostęp do informacji na temat rezultatów podejmowanych działań. Rozproszenie odpowiedzialności w tym zakresie rodziłoby ryzyko w dostępie do pełnej i aktualnej informacji na ten temat.

Źródła finansowania

Podstawowym źródłem finansowania działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji bądź minimalizowanie jej efektów powinny być budżety samorządowe. Należy bowiem mieć na uwadze, że propozycje przyczyniają się do wzmocniania procesów ogólnorozwojowych, których istotnym ogranicznikiem stają się w coraz większym stopniu procesy wyludniania się.

⁵⁰ Por. M. Bojar, J. Machnik-Słomka, Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych, Zeszyty naukowe politechniki śląskiej, Organizacja i zarządzanie z. 76, 2014.

Poza wszystkim wydaje się jednak zasadne, aby, podobnie jak ma to miejsce obecnie, korzystać z możliwości finansowania określonych działań z dostępnych źródeł:

- Programy krajowe (Program Maluch+, Program Mieszkanie+, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Program „Czyste powietrze” etc.);
- Publiczne środki wspólnotowe (fundusze strukturalne i inwestycyjne z budżetu Unii Europejskiej;
- Inne źródła zagraniczne (np. środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, programy realizowane we współpracy z Bankiem Światowym, Norweski Mechanizm Finansowy; programy i inicjatywy unijne inne niż fundusze strukturalne, np.: CEF, Horyzont 2020, COSME, LIFE, Erasmus +);
- Inne instrumenty funkcjonujące w oparciu o środki publiczne, np. instrumenty Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach oferty Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

Możliwym źródłem finansowania mogą być także środki wycofane z instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w okresie 2014-2020, podlegających ponownemu wykorzystaniu w formie wsparcia zwrotnego. Na ich bazie może powstać **Fundusz Depopulacyjny** – fundusz celowy, którego przeznaczeniem może być finansowanie działań podejmowanych na różnych szczeblach samorządu terytorialnego.

Ostatnimi dwoma aspektami o przekroju horyzontalnym, które mają istotne znaczenie dla procesu wdrażania proponowanych działań i instrumentów, są **działania promocyjne** oraz **monitoring**. Znaczenie działań informacyjnych zostało opisane w kontekście m.in. budowania motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechniania wśród interesariuszy wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach. W kontekście **monitoringu** należy zaznaczyć, że **poznanie efektów działań**, głównie w kontekście ich docelowego przeznaczenia (tj. oddziaływania na procesy depopulacyjne bądź ich efekty), ale też rezultatów, jakie przynoszą w poszczególnych obszarach pozwoli na weryfikację proponowanego podejścia, ale także dokonanie ewentualnych korekt. Podstawowym punktem odniesienia jest monitoring strategiczny, którego bazę stanowi zestaw wskaźników odnoszących się do pożądanych zmian w sytuacji demograficznej regionu. Jego uzupełnieniem jest zestaw wskaźników obrazujących oczekiwane rezultaty w poszczególnych obszarach oddziaływania (np. rynek pracy, migracje etc.). Koncepcja monitoringu została szerzej opisana w odrębnym rozdziale.

5.1. Model wdrażania rekomendowanych działań i instrumentów

Mając na uwadze powyższe horyzontalne wytyczne odnośnie modelu wdrażania zaproponowane stał się podejście uwzględniające działania i instrumenty rekomendowane dla województwa warmińsko-mazurskiego. Zestawienie uwzględniające dokonane ustalenia zostało zaadaptowane w odniesieniu do kilku propozycji uznanych jako priorytetowe.

Tabela 11. Model wdrażania działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa warmińsko-mazurskiego

Proponowany instrument		Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
Działanie 1. Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem		<ul style="list-style-type: none"> - strategię rozwoju na różnym szczeblu administracji samorządowej - strategię rozwiązywania problemów społecznych w gminach i powiatach 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - samorząd gminny i powiatowy 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne – inicjowane przez administrację samorządową różnych szczebli - działania oddolne podejmowane przez podmioty ekonomii społecznej czy organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) - administracja samorządów powiatowych i gminnych - podmioty ekonomii społecznej - organizacje pozarządowe 	<ul style="list-style-type: none"> - budżety samorządów powiatowych i gminnych - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na poprawę dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych w regionie - Program Maluch+
Działanie 2. Pakiem mobilności wewnątrzregionalnej	Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - roczne plany działań na rzecz zatrudnienia opracowywane przez WUP 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - samorząd Olsztyna 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa - działania 	<ul style="list-style-type: none"> - Wojewódzki Urząd Pracy - organizacje zrzeszające pracodawców 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczonych na rozwój rynku pracy (OP VIII)
	Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - samorządy gminne i powiatowe (obszary funkcjonalne) 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa - działania oddolne inicjowane przez samorządy gminne i powiatowe 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Infrastruktury i Geodezji) - samorządy gminne i powiatowe 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet WUP - fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczonych na rozwój infrastruktury transportowej

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
<p>Działanie 3.</p> <p>Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa - obszary funkcjonalne 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa - działania oddolne inicjowane przez administrację samorządową szczebla gminnego i powiatowego (obszary funkcjonalne) 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Zdrowia, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej) 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na poprawę dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych w regionie
<p>Działanie 4.</p> <p>Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania podejmowane przez szkoły wyższe we współpracy z administracją samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - szkoły wyższe - szkoły średnie - administracja samorządu województwa (Departament Koordynacji Promocji) 	<ul style="list-style-type: none"> - środki własne uczelni - finansowanie w ramach RPO ze środków przeznaczanych na promocję gospodarczą - środki krajowe na tworzenie nowych kierunków studiów (np. POWER 3.1) - budżet promocyjny samorządu województwa
<p>Działanie 5.</p> <p>Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - roczne plany działań na rzecz zatrudnienia opracowywane przez WUP 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - Wojewódzki Urząd Pracy - szkoły wyższe - szkoły średnie - Kuratorium Oświaty w Olsztynie - organizacje zrzeszające 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet WUP

Proponowany instrument	Strategiczny wymiar interwencji	Terytorialny wymiar interwencji	Charakter inicjatyw	Uczestnicy procesu	Źródła finansowania
				pracodawców	
Działanie 6. Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - działania inicjowane przez administrację samorządu województwa 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa (Departament Polityki Regionalnej) 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa
Działanie 7. Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> - strategia rozwoju województwa - program przeciwdziałania procesom wyludniania (na poziomie regionu) 	<ul style="list-style-type: none"> - samorząd gminny/ powiatowy - samorząd województwa - obszary funkcjonalne - związki gmin depopulacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> - działania odgórne inicjowane przez administrację samorządu województwa - działania oddolne inicjowane przez administrację samorządową szczebla gminnego i powiatowego 	<ul style="list-style-type: none"> - administracja samorządu województwa - administracja samorządów powiatowych i gminnych 	<ul style="list-style-type: none"> - budżet samorządu województwa - finansowanie w ramach RPO w ramach pomocy technicznej

Źródło: Opracowanie własne



Rozdział VI



**Perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego i
przestrzennego do 2030 roku**

Biorąc pod uwagę zaproponowane w poprzednich rozdziałach rozwiązania dotyczące efektywności proponowanych działań i instrumentów, w ramach niniejszego rozdziału podjęto analizę mającą na celu określenie wpływu, jaki mogą one wywrzeć na kierunek zmian w ramach procesów społeczno-gospodarczych. Celem jest zatem określenie przewidywanych konsekwencji wdrożenia zaproponowanych instrumentów powiązanych z sytuacją demograficzną w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów (poziom lokalny) i poszczególnych województw (poziom regionalny), ze szczególnym uwzględnieniem wpływu na: rynek pracy, politykę społeczną, w tym senioralną, edukację i szkolnictwo wyższe, kulturę, zdrowie, finanse i funkcjonowanie JST, uwzględniających bariery i ograniczenia generowane przez proces wyludniania się.

Punktem wyjścia niniejszego podrozdziału jest bazowy (neutralny) scenariusz przedstawiony w raporcie *Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów. Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku*. Przedstawiono w nim – na bazie znajomości prognoz demograficznych i ekonomicznych, obserwowanych tendencji i oszacowanych trendów – zmiany kilku kluczowych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego sfer życia Warmii i Mazur. W niniejszym podrozdziale przedstawiono, jak rekomendowane we wcześniejszych podrozdziałach działania i instrumenty mogą zmodyfikować ów scenariusz bazowy. Poniższy opis bazuje na znajdującej się na końcu niniejszego rozdziału tabeli nr. 7 zawierającej informacje o spodziewanym bezpośrednim i pośrednim oddziaływaniu poszczególnych instrumentów na rynek pracy, politykę społeczną (w tym senioralną), edukację i szkolnictwo wyższe, kulturę, zdrowie, finanse i funkcjonowanie JST.

W pierwszej kolejności przedstawiony zostanie wpływ instrumentów rekomendowanych, a następnie również i tych możliwych do wdrażania w regionie.

Z perspektyw rynku pracy działania mają charakter pośrednio wspierający, skoncentrowane są w dużym stopniu na poprawę sytuacji w stolicy regionu tworzącej wojewódzki biegun wzrostu (wsparcie osób osiedlających się i dojeżdżających do pracy). Silnie oddziaływać na rynek pracy poprzez dostarczanie przyszłych wykwalifikowanych pracowników w zawodach niezbędnych do wzmocnienia konkurencyjności dzięki wspieraniu szkolnictwa zawodowego i wyższego w kluczowych kierunkach oraz dostosowaniu systemu szkolnictwa do wymagań rynku pracy przyszłości. Niższa chorobowość i umieralność oraz umożliwienie części matek małych dzieci podjęcia pracy dzięki rozwojowi usług opiekuńczych ukierunkowanych na takie dzieci wpłynie na zmniejszenia tempa spadku zasobów pracy.

W sferze polityki społecznej nastąpi rozszerzenie zakresu i dostępu do dostarczanych usług dzięki rozwojowi usług opieki nad małymi dziećmi oraz zwiększeniu liczby osób korzystających z takich usług w Olsztynie, tj. mieście o dobrze rozwiniętym sektorze usług społecznych, a jednocześnie dzięki poprawie dostosowania oferty edukacyjnej do rynku pracy zmniejszy się zapotrzebowanie na wsparcie ze strony bezrobotnej lub pracującej w elastycznych formach pracy młodzieży. W sposób pośredni, poprzez zmiany organizacyjno-finansowe, politykę społeczną kształtować będzie tworzenie związków międzygminnych oraz powstanie Forum Warmińsko-Mazurskie 2050+.

W sferze edukacji i szkolnictwa wyższego rekomendowane instrumenty będą wpływać na zwiększenie liczby uczniów i studentów dzięki większej zgodności z potrzebami rynku pracy, a w efekcie i mniejszemu odpływowi młodzieży do innych regionów, a także będą poprawiać zdolności dzieci na wejściu do obowiązkowego systemu edukacji dzięki wpojeniu im podstawy programowej żłobka i przedszkola i umiejętności współpracy z innymi w ramach rozwoju usług opieki nad małym dzieckiem. Na formę organizacji szkół podstawowych i ponadpodstawowych wpływać może tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Forum Warmińsko-Mazurskie 2050+.

W zakresie kultury rekomendowane instrumenty mają jedynie pośrednie oddziaływanie. W silnym stopniu na przyszłe uczestnictwo w kulturze wpływać może rozwój usług opieki nad małym dzieckiem, wpajając dzieciom pewne przyzwyczajenia i oczekiwania od rodziców. Ponownie tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Forum Warmińsko-Mazurskie 2050+ należy wskazać jako instrumenty, które za pośrednictwem kształtowania struktury organizacyjnej i zdolności finansowej, mogą oddziaływać na tą sferę.

W sferze zdrowia najważniejszy wpływ wywierać będzie program promocji zdrowia w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju, który powinien doprowadzić do zmniejszenia skali nadumieralności. Ponownie tworzenie związków międzygminnych oraz funkcjonowanie Forum Warmińsko-Mazurskie 2050+ należy wskazać jako instrumenty, które za pośrednictwem kształtowania struktury organizacyjnej i zdolności finansowej, mogą wpływać na sferę zdrowia.

Te dwa ostatnie wspomniane instrumenty będą również bezpośrednio wpływać na działalność JST, poprzez modyfikowanie ich kształtu organizacyjnego, zakresu i sposobu działań, co powinno poprawić jakość usług społecznych i publicznych oferowanych przez nie oraz poprawić relację koszt/efekt.

Większość rekomendowanych instrumentów będzie pozytywnie oddziaływać na jakość życia, choć zdecydowanie w największym stopniu pozytywny wpływ widoczny będzie w przypadku usług opieki nad małym dzieckiem. Poprawa jakości życia dotyczyć będzie również absolwentów szkół i uczelni, którzy łatwiej znajdą satysfakcjonującą ich pracę, oraz osób osiedlających się na terenie Olsztyna, zwiększających swoje możliwości aktywności ekonomicznej, społecznej i kulturalnej. W szczególności sposób poprawa jakości życia widoczna będzie dzięki wdrażaniu programu promocji zdrowia, oddziałując nie tylko na osoby chorujące lub odznaczające się wysokim ryzykiem zachorowania, ale i ich najbliższe otoczenie społeczne.

W sferze środowiska naturalnego nie można znaleźć wpływu rekomendowanych instrumentów.

W dalszej kolejności przedstawione zostanie łączne oddziaływanie instrumentów rekomendowanych i możliwych do wdrożenia na scenariusze rozwoju regionu.

Zgodnie z prezentowanymi w *Raporcie cząstkowym II (Analiza przewidywanych konsekwencji sytuacji demograficznej w relacji do systemu społeczno-gospodarczego i układu przestrzennego badanych obszarów. Określenie scenariuszy rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego do 2030 roku)* prognozami dla gmin, szybkie wyludnianie się dotyczyć miało zdecydowanej większości terytorium województwa warmińsko-mazurskiego z wyjątkiem „wianuszka” gmin okalających stolicę regionu. Działania ukierunkowane na wzrost atrakcyjności Olsztyna powinny z kolei sprawić, iż w regionie wzmocniony zostanie obszar wzrostu skupiony wokół stolicy województwa. To tam z uwagi na zaplecze w postaci szkół wyższych i dużego skupiska dobrze wykształconych mieszkańców powinien powstać biegun wzrostu, powoli rozszerzający się na okoliczne gminy i powiaty, stanowiący teren

ściągnięcia atrakcyjny dla mieszkańców innych części województwa i innych regionów. Takiemu skupianiu się ludności w centralnej części województwa towarzyszyć będzie zapewne powolne skupianie się ludności i gospodarki regionu w gminach przyległych do dróg S7 i S51 i wzdłuż remontowanej obecnie linii kolejowej 216 w części województwa wiodącej z Olsztyna na południowy zachód, korzystających z Warszawy jako rynku pracy i rynku zbytu.

W dłuższym okresie prowadzić to będzie do koncentracji ludności na tych terenach, które zgodnie z wynikami *Raportu cząstkowego II* charakteryzowały się najlepszą sytuacją demograficzną (Olsztyn i gminy je okalające), prowadząc do zmiany rozkładu przestrzennego ludności. Zmniejszanie się liczby ludności pozostałej części województwa nie będzie automatycznie w takim przypadku oznaczać proporcjonalnego spadku populacji całego regionu, albowiem część osób, które w innej sytuacji wyemigrowałaby poza województwo, osiedli się w Olsztynie lub gminach sąsiednich.

Zmiany odnosić się będą również do rynku pracy. Z uwagi na oczekiwany wzrost liczby dorosłej ludności (zachęty do osiedlania się na terenie regionu, reemigracja, zachęty dla imigrantów) zmniejszy się co do wartości i bezwzględnej i względnej spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, jak i ludności aktywnej zawodowo. Wzrost liczby aktywnych zawodowo spowoduje również rozwój miniżłobków, rozwój usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych oraz działania na rzecz aktywizacji NEET-ów. W rezultacie zwiększy się podaż pracy, choć zapewne regionalny rynek odczuje to w mniejszym stopniu, niż wynikałoby to z powyższych zmian, część bowiem tego przyrostu będzie „konsumowana” przez firmy działające na terenie Warszawy. Choć oznacza to pozbawienie samorządu wojewódzkiego części dodatkowych wpływów związanych z podatkiem dochodowym od osób prawnych posiadających swoją siedzibę poza regionem, pozytywnie działać będzie na dochody gmin uzależnione od podatku dochodowego od osób fizycznych, zwiększając je w większym stopniu, niż to wynikałoby z scenariusza bazowego. Większa liczba aktywnych zawodowo (tj. w warunkach niskiego bezrobocia pracujących) pozytywnie wpłynie na popyt na regionalnym i lokalnych rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych, poprawiając warunki dla przedsiębiorców, co powinno zaowocować wyższą gotowością do rozpoczynania działalności gospodarczej. Wzrost przedsiębiorczości wzmacniany będzie przez programy start-upów skierowane do najbardziej przedsiębiorczych i posiadających motywację do działania imigrantów, reemigrantów i seniorów, ograniczając zakładane tempo spadku liczby podmiotów gospodarczych działających na terenie regionu, a zatem utrwalając pozytywne tendencje na rynku pracy. Tworzenie miniżłobków oznaczać będzie powstawanie miejsc pracy dla kobiet na terenach peryferyjnych, zwiększając prawdopodobieństwo, iż część młodych mieszanek tych terenów zechce tam pozostać, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na liczbę zawieranych małżeństw i urodzeń.

Przewidywany wzrost dochodów rodzin i gospodarstw domowych zamieszkujących województwo warmińsko-mazurskie zostałyby wzmocnione zarówno poprzez większą liczbę podmiotów gospodarczych działających na terenie regionu, jak i poprzez korzystanie z wyższych dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców pracujących w Warszawie.

Aktywizacja zawodowa osób starszych przyczyni się do tego, iż – mimo wzrostu współczynników obciążenia demograficznego i ekonomicznego – rzeczywista sytuacja demograficzna i społeczno-ekonomiczna przedstawiać się będzie korzystniej od tej zakładanej. Tym samym powinny być również wyższe i dochody osób w wieku emerytalnym, jak i większa ich pomoc swym dzieciom i wnukom, mniejsze zaś zapotrzebowanie na wsparcie finansowe z ich strony i ze strony instytucji publicznych.

Z kolei w zakresie polityki społecznej proponowane instrumenty wpłyną na zapewnienie lepszej jakości usług społecznych dostarczanych przez gminy i powiaty (np. tworzenie wspólnych centrów usług, CUS), jak i na większy dostęp do wybranych usług społecznych (np. organizacja minizłobków i miniprzedszkoli na terenach wiejskich, organizacja przedszkoli przyzakładowych, usługi wytchnieniowe). Ułatwienia dla młodzieży w zakresie dostępu do bardziej dopasowanej do potrzeb rynku pracy edukacji zmniejszą skalę problemów na pierwszym etapie kariery zawodowej. Działania aktywizujące ukierunkowane na młodzież typu NEET zmniejszą w długim okresie liczbę młodzieży i osób dorosłych wymagających wsparcia nie tylko finansowego, ale i w postaci pracy socjalnej. Silnie zaakcentowane instrumenty wspierające samoorganizację niektórych środowisk (młodzież, seniorzy, imigranci) oraz instrumenty ukierunkowane na aktywizację środowisk lokalnych (CUS, samoorganizacja) przyczynią się do większej podmiotowości i umiejętności rozwiązywania własnych problemów zgodnie z zasadą subsydiarności.

Dzięki wsparciu osób starszych („Szkoła srebrnych liderów”, zwiększenie dostępności usług opiekuńczych i usług wytchnieniowych, promocja uczenia się przez całe życie) realizowane są cele polityki senioralnej, tj. wydłużenia okresu aktywności społecznej i samodzielności seniorów. Dzięki instrumentowi ukierunkowanemu na osoby zbliżające się do wieku emerytalnego (akcja „Zaplanuj sobie emeryturę”) łatwiej będzie można znaleźć przyszłych uczestników już dziś funkcjonujących działań ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb seniorów i liderów przyszłych inicjatyw w tym względzie.

Rekomendacje odnoszące się do promowania szkolnictwa zawodowego, wybranych – uznanych za newralgiczne – kierunków studiów, jak i studiowania na terenie regionu stanowiąc będą bazę dla przekształcenia systemu szkół ponadpodstawowych i wyższych w celu zwiększenia ich atrakcyjności i dostosowania do potrzeb gospodarki. Temu ostatniemu celowi służyć ma również identyfikowanie przyszłych zawodów nadwyżkowych i deficytowych mające doprowadzić do szybszego reagowania na zachodzące zmiany na rynku pracy. Wzmocnieniu szkolnictwa wyższego służyć ma opracowanie kierunków studiów w języku angielskim, mające przyciągnąć studentów zagranicznych, a przy okazji umożliwiające studiowanie w obcym języku i studentom polskim.

Ponieważ dla młodzieży zamieszkującej region ważnym powodem do podejmowania decyzji migracyjnych jest przekonanie o braku stosownej oferty kulturalnej, zaproponowano osobne działania odnoszące się do podnoszenia atrakcyjności kulturalnej stolicy regionu (COOlsztyn) i kilku największych miast regionu (w ramach programów rewitalizacji społecznej).

Z uwagi na gorszy stan zdrowia ludności regionu od średniego dla Polski niezbędne są działania – bezpośrednie i pośrednie – na rzecz jego poprawy. Stąd też w rekomendacjach znalazły się propozycje działań o charakterze zarówno promocji zdrowia (akcje promocyjne, badania profilaktyczne), jak i odnoszących się do rozbudowania tych sfer usług zdrowotnych, które albo odnoszą się do sfer najbardziej zaniedbanych (wybrane choroby, pomoc psychologiczna, terapia uzależnień) albo do sfer ważnych w przyszłości (rozwój geriatry). Dodatkowo rekomendacje zawierają działania o charakterze pośrednim, oddziałujące na stan zdrowia (tj. dobrostan fizyczny, psychiczny i społeczny) za pośrednictwem instrumentów wydłużających aktywność zawodową i społeczną osób starszych i tych na przedpolu starości oraz poprawiających dobrostan osób opiekujących się jednostkami zależnymi.

Koncentracja ludności w największym wsiach będzie tym instrumentem, który w największym stopniu pozytywnie wpłynie na środowisko naturalne dzięki zmniejszeniu poziomu antropopresji na licznych

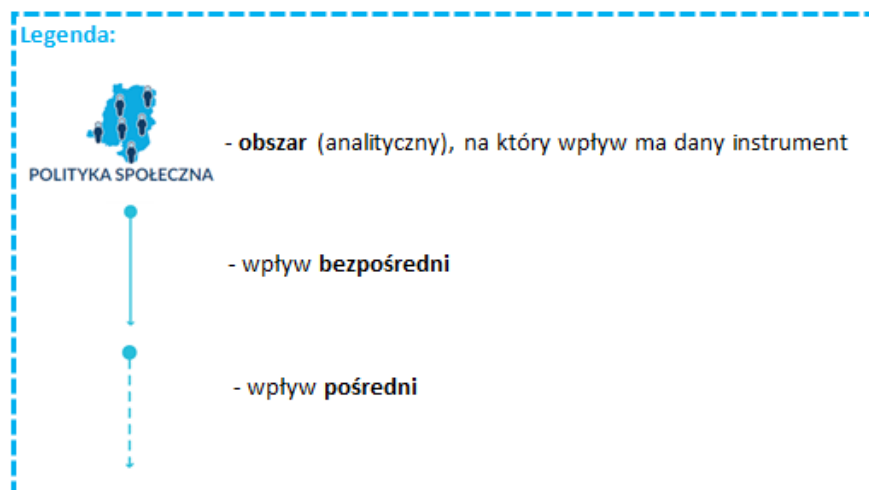
obszarach oraz umożliwieniu stosowania w pełni recyklingu i ekonomicznej racjonalności oczyszczania ścieków. Działanie to będzie również wzmacniane przez rozwój sektora kreatywnego, bazującego na zasobach niematerialnych, a zatem charakteryzującego się mniejszą uciążliwością przyrodniczą i mniejszymi odpadami. Poprawa stanu środowiska naturalnego z kolei wzmocni atrakcyjność turystyczno-rekreacyjną regionu.

Wszystkie powyższe, analizowane oddzielnie, sfery życia przekładać się będą na wyższą jakość życia, choć wpływ poszczególnych działań będzie zróżnicowany. Największy wpływ na jakość życia swoich klientów wywierać będą działania związane z zapewnieniem opieki dzieci, seniorom oraz innym osobom zależnym, w trybie ciągłym (opieka żłobkowa, usługi opiekuńczo-pielęgnacyjne) i doraźnym (usługi „wytchnieniowe”). W mniejszym stopniu działania ukierunkowane na wspomaganie imigrantów i reemigrantów. Wpływ pozostałych będzie mniejszy, choć również jednoznacznie pozytywny. Zgodnie z opisaną logiką paradygmatu zarządzania kurczącymi się regionami główny nacisk w niniejszym raporcie położony został na rekomendacje przyczyniające się do zwiększenia liczby osób aktywnych zawodowo ze względu na wagę udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych jako źródła dochodu gmin. Zwiększenie liczby osób aktywnych zawodowo, zwłaszcza wykonujących prace o wysokiej jakości, dobrze opłacane, samoistnie poprzez zwiększenie bazy dochodowej umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego podejmowania i innych działań, z definicji oznaczających dla nich jedynie koszty.

Zakładane w rekomendacjach działania w zakresie wygaszania części niepotrzebnej infrastruktury powinny zmniejszyć wspomniane w scenariuszu bazowym ryzyko nadmiernych kosztów utrzymania infrastruktury, z kolei działania związane ze zwiększaniem miejsc pracy o wysokiej jakości powinny przyczynić się do zmniejszenia napięć społecznych związanych ze wzrostem indywidualnych kosztów utrzymania nieruchomości, wynikających z mniejszej gęstości zaludnienia i rozkładania się kosztów utrzymania infrastruktury na mniejszą liczbę osób.

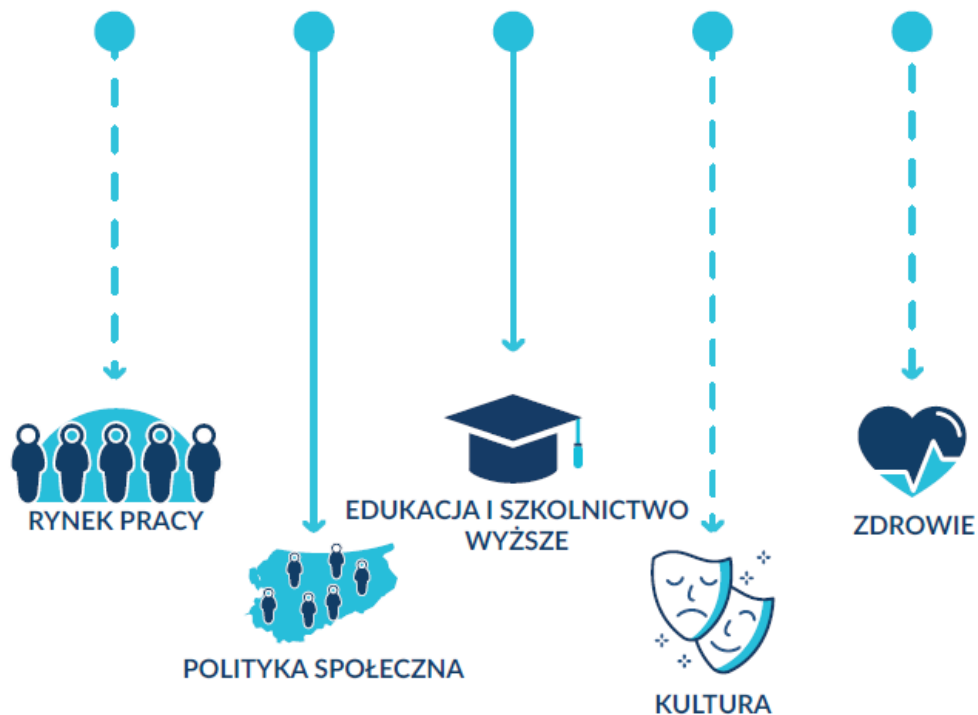
Sugerowana koncentracja na aktywizacji posiadanych zasobów lokalnych, zwłaszcza zasobów pracy, wyraźnie zmniejsza szansę realizacji scenariusza pesymistycznego, z uwagi na zwiększona dostępność pracowników, a efekcie i wyższy poziom regionalnego PKB i dochodów samorządowych zależnych od poziomu dochodów osób fizycznych.

Poniższe grafiki prezentują oddziaływanie bezpośrednie (linią łączną) i pośrednie (linią przerywaną) rekomendowanych instrumentów na oceniane sfery życia społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego.

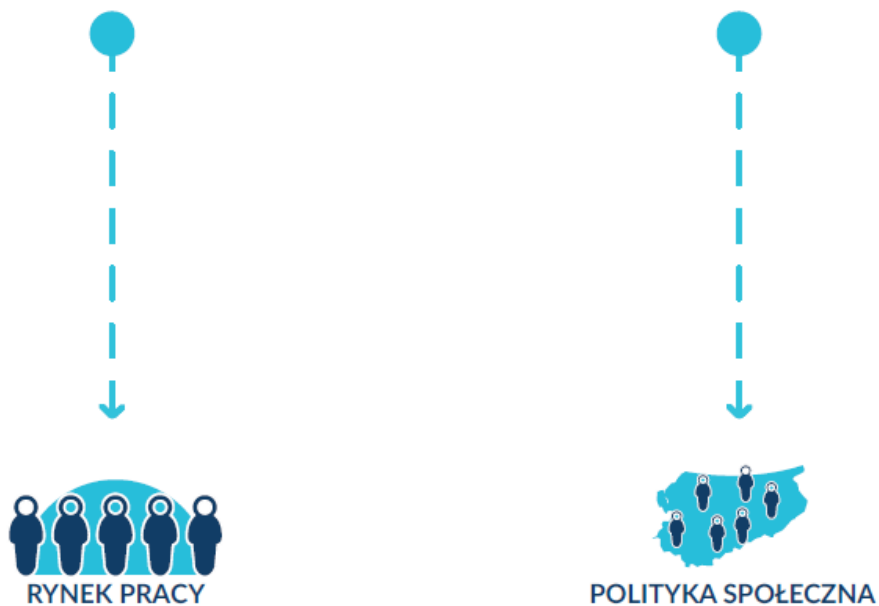


PRZECIWDZIAŁANIE DEPOPULACJI

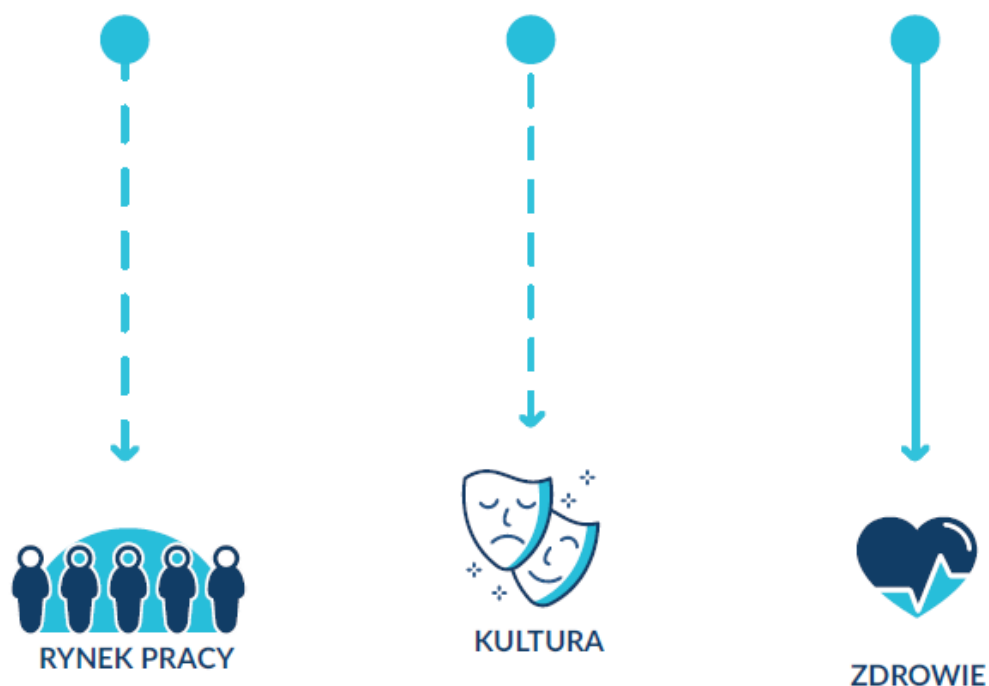
1. Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem – wspieranie „miniżłobków” i opieki sąsiedzkiej na terenach wiejskich oddalonych od większych miejscowości



2. Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie

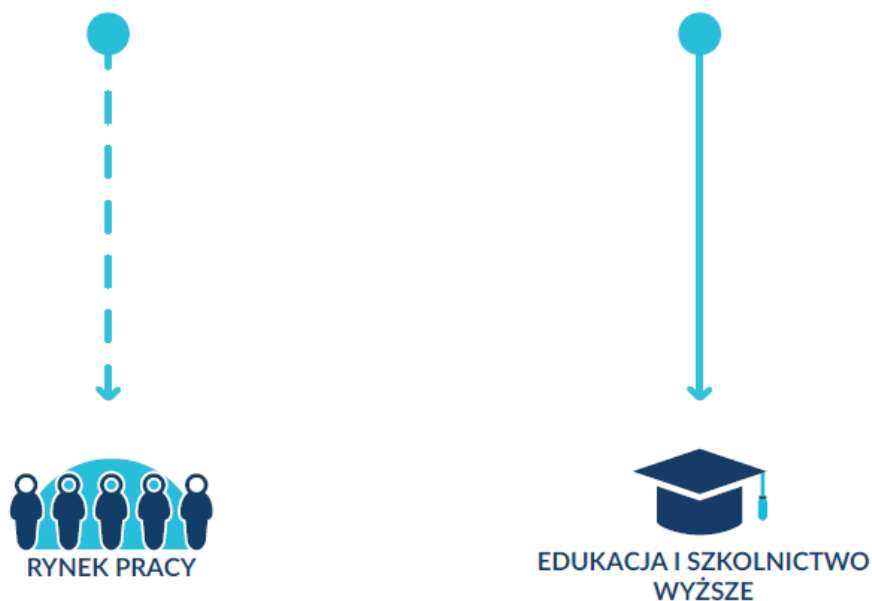


3. Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju

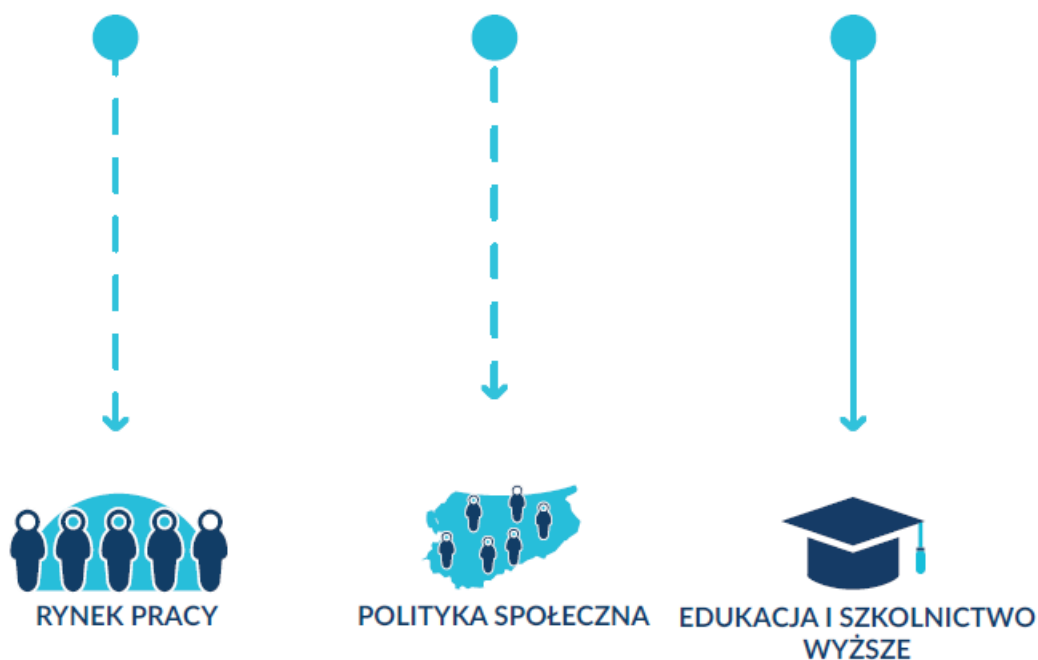


MINIMALIZOWANE SKUTKÓW DEPOPULACJI

4. Wspieranie rozwoju szkolnictwa zawodowego i wyższego poprzez promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego (konieczność zatrudniania osób o specyficznych uprawnieniach, np. absolwenci kierunku praca socjalna)

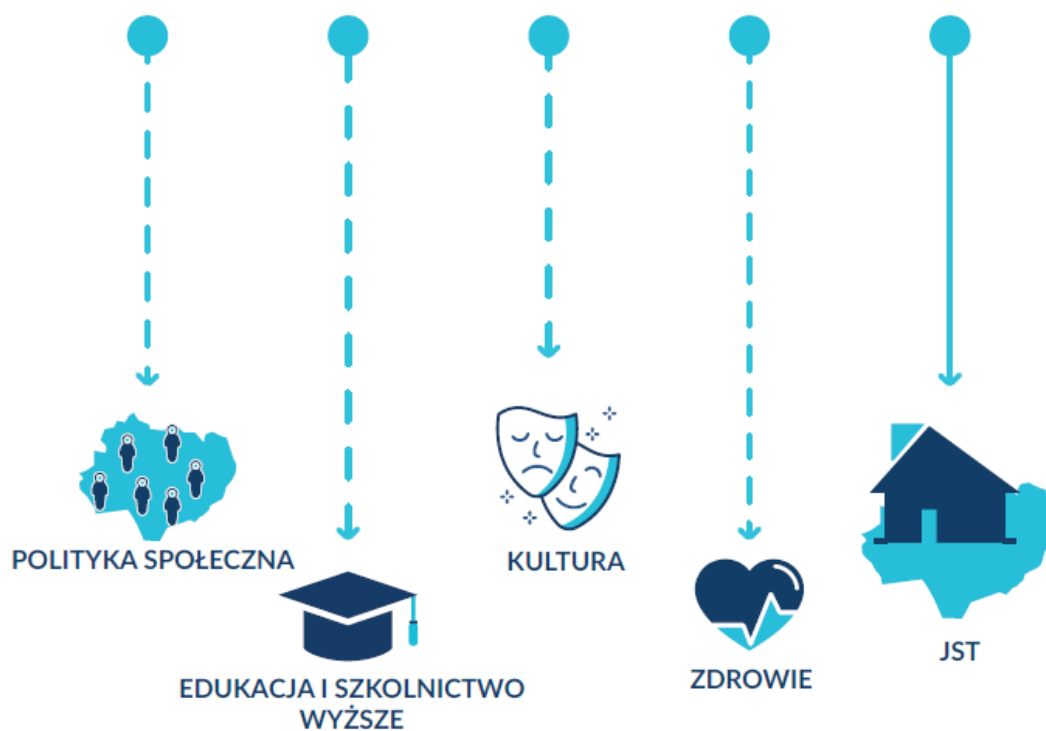


5. Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego

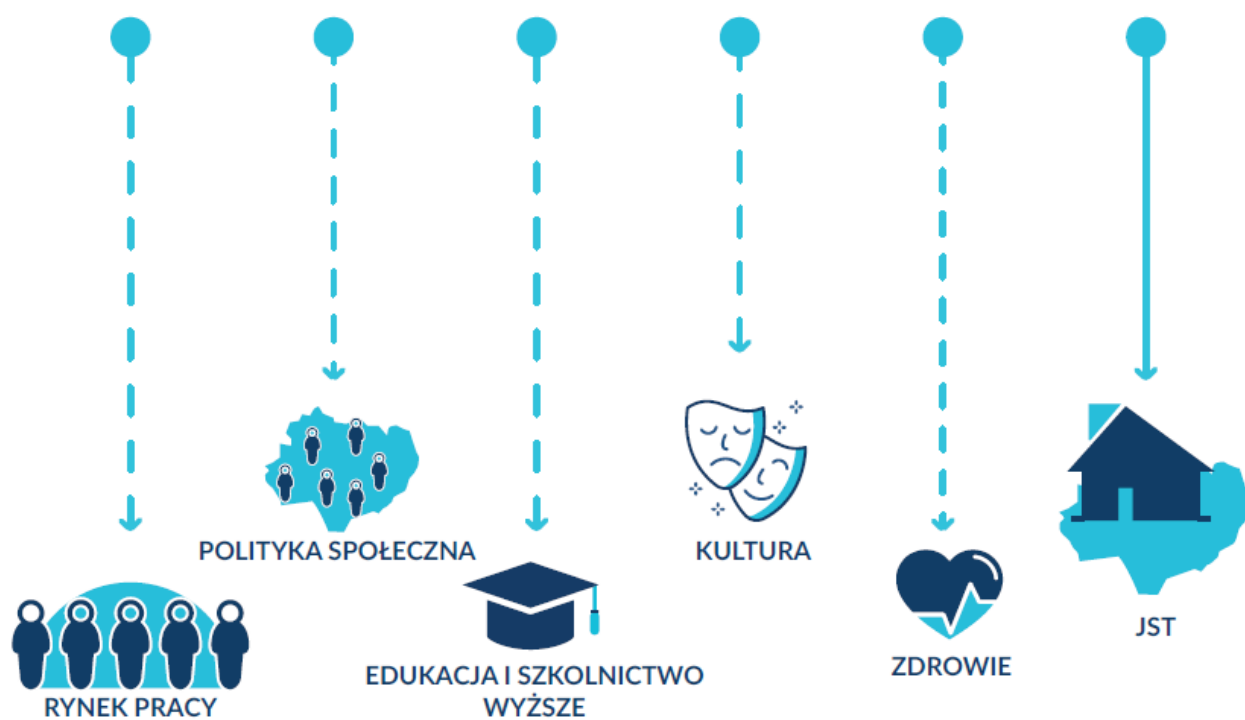


DOSTOSOWYWANIE SIĘ DO DEPOPULACJI

6. Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych



7. Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+





Rozdział VII



System monitoringu podejmowanych przedsięwzięć

Realizacja działań i instrumentów implikuje konieczność monitorowania postępu rzeczowego i finansowego, jak również skuteczności realizowanych działań i instrumentów. Z nakreśleniem koncepcji systemu monitorowania wiąże się szereg wyzwań:

- Proponowany pakiet działań i instrumentów może zostać zgodnie z przyjętym założeniem modelu wdrażania dowolnie rozwijany na bazie lokalnego potencjału i koncepcji interesariuszy procesu działań mających na celu przeciwdziałania depopulacji;
- Procesy demograficzne, jak również pozostające w ścisłej z nimi współzależności procesy społeczno-ekonomiczne pozostają w zależności od zjawisk, których źródła należy upatrywać w szeroko pojętym otoczeniu na poziomie krajowym bądź międzynarodowym. Mowa chociażby o trendach gospodarczych czy zjawiskach w sferze kulturowo-obyczajowej.⁵¹ Podejmując działania na poziomie lokalnym bądź regionalnym należy mieć świadomość, że ich korzystne oddziaływanie może zostać zniwelowane.
- Trudno o oszacowanie docelowego poziomu wskaźników, bowiem trudno przewidzieć rzeczywiste zaangażowanie samorządów lokalnych w proponowane działania, jak również poziom alokacji, którą będą gotowe przeznaczyć na cele związane z problemem depopulacyjnym. Dotyczy to zwłaszcza wskaźników produktu i rezultatu.

Niezależnie od struktury i zakresu proponowanych działań i instrumentów podstawowe efekty, jakie są spodziewane jako skutek odnoszą się do sytuacji demograficznej. Oczywiście nie chodzi jedynie o proste zmiany w liczbie ludności (przyrost, zatrzymanie spadku bądź jego spowolnienie). Jakkolwiek jest to bazowa informacja, to jednak istotne są także towarzyszącej jej zmiany struktury wieku ludności (starzenie się jej) oraz zanik vitalności ekonomicznej w wyniku kurczenia się zasobów pracy czy zmniejszania potencjału konsumpcyjnego ludności. Proponuje się zatem oparcie monitoringu na dwóch grupach wskaźników:

- **wskaźniki efektu** – są to wskaźniki kontekstowe odwołujące się do zmian w sytuacji demograficznej;
- **wskaźniki produktu i rezultatu** – w przypadku wskaźników produktu powiązane z poszczególnymi działaniami i instrumentami.

Z monitorowaniem podejmowanych przedsięwzięć wiąże się też konieczność przyjęcia określonego horyzontu czasowego. Każdą z wymienionych grup wskaźników należy przy tym rozpatrywać w nieco innym kontekście. W przypadku zmian demograficznych, których dotyczą wskaźniki efektu, zmiany zachodzą powoli. Perspektywa czasowa, która pozwala na wychwycenie kierunku i skali zachodzących zmian, powinna obejmować okres jednego pokolenia. Taki czas pozwala na w miarę pewne szacunki dotyczące skuteczności podejmowanych działań. Jeśli za okres „trwania” jednego pokolenia uznamy czas pomiędzy narodzinami dzieci, a uzyskaniem przez nie własnego potomstwa, to biorąc pod uwagę współczesne uwarunkowania demograficzne możemy mówić o 30 latach. Oczywiście samo pozyskiwanie danych powinno mieć cykle jednoroczne, tym niemniej analizy danych w krótkich przedziałach czasowych nie pozwalają na wyciąganie wiążących i wiarygodnych wniosków. Procesy mogą podlegać cyklicznym wahaniom i dopiero dłuższy horyzont czasowy umożliwia obserwowanie trendów.

⁵¹ Aspekty ograniczonej możliwości oddziaływania na procesy depopulacyjne z poziomu lokalnego zostały podjęte w 2 Raporcie cząstkowym przy okazji omawiania scenariuszy rozwojowych.

Ważne jest przy tym, aby dane demograficzne pokazywały rzeczywisty stan ludności, tj. uwzględniały występowanie zjawiska migracji nierejestrowanej. Tylko wówczas możliwe będzie oszacowanie realnie występujących zmian, co nie jest możliwe na podstawie ogólnodostępnych danych statystycznych.⁵² Z tego powodu zakłada się, że dane dotyczące liczby ludności będą także pochodziły z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.⁵³ Jakkolwiek zakłada się coroczne pozyskania tego rodzaju danych, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat. Dodatkowo z uwagi na brak możliwości określenia pożądanej wartości docelowej wskaźników wskazane są pożądane kierunki zmian, jakie powinny mieć miejsce w efekcie wdrażanych działań.

Tabela 12. Wskaźniki efektu działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych

	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru	Horyzont czasowy szacowania trendu
Liczba ludności	GUS, ZUS	Wzrost lub spadek dynamiki ubytku	Corocznie	30 lat
Wskaźnik starości		Spadek		
Wskaźnik obciążenia demograficznego		Spadek		
Współczynnik dzietności		Wzrost		
Udział % osób w wieku przedprodukcyjnym		Wzrost		
Udział % osób w wieku produkcyjnym		Wzrost		
Udział % osób w wieku poprodukcyjnym		Spadek		
Współczynnik feminizacji (w tym w obrębie wieku mobilnego, tj. 18-44 lata)		Wzrost		
Przyrost naturalny		Wzrost		
Saldo migracji wg grup wieku		Wzrost		

Źródło: opracowanie własne



Kolejnym elementem systemu monitoringu jest ocena rezultatów wdrażanych działań i instrumentów. Jakkolwiek trudno o jednoznaczne określenie, które z nich będą ostatecznie wdrażane (choćby z uwagi na spektrum adresatów działań działających autonomicznie i niezależnie od siebie), to jednak zgłoszone propozycje są podporządkowane osiągnięciu określonych celów przyczyniających się do osiągnięcia efektów demograficznych. W przypadku oceny rezultatów można przyjąć krótszy niż w przypadku oceny efektów horyzont czasowy oceny trendów. W tym przypadku, poza corocznym pozyskiwaniem danych, sugeruje się przyjęcie 5 letniego okresu szacowania trendu zmian.

⁵² Wpływ migracji nierejestrowanej na prognozy stanu ludności został wykazany w ramach 2 raportu częściowego.

⁵³ P. Śleszyński, 2011, Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, Studia Demograficzne 2(160), s.35-57.

Tabela 13. Wskaźniki rezultatu dla działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych

Obszar analityczny	Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru
Nie dotyczy	Liczba urodzeń	Bank Danych Lokalnych GUS	Wzrost	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba osób spoza regionu mieszkająca w regionie	GUS / system ubezpieczeń społecznych	Wzrost	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba osób z regionu zamieszkująca poza regionem		Spadek	Corocznie
Nie dotyczy	Liczba obcokrajowców rejestrujących pobyt w regionie	Bank Danych Lokalnych GUS/Urząd wojewódzki	Wzrost	Corocznie
 JST	Liczba gmin i powiatów z województwa warmińsko mazurskiego dostosowujących strategię rozwoju do wyzwań związanych z depopulacją	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE POLITYKA SPOŁECZNA	Liczba miejsc w żłobkach i przedszkolach	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE	Liczba studentów spoza regionu podejmujących naukę w uczelniach w regionie	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE	Liczba studentów obcokrajowych podejmujących naukę w uczelniach w regionie	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba oświadczeń o powierzeniu pracy obcokrajowcom	PUP/WUP	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba pozwoleń na pracę wydawana obcokrajowcom	GUS (Rynek pracy)	Wzrost	Corocznie
 RYNEK PRACY	Liczba podmiotów gospodarczych prowadzona przez obcokrajowców	GUS (baza REGON)	Wzrost	Corocznie
 EDUKACJA I SZKOLNICTWO WYŻSZE RYNEK PRACY	Liczba staży i praktyk studenckich przeprowadzona dzięki współpracy uczelni z pracodawcami z regionu	Szkoły wyższe	Wzrost	Corocznie
 ZDROWIE	Liczba lekarzy i pielęgniarek	NFZ	Wzrost	Corocznie

Obszar analityczny	Wskaźnik	Źródło informacji	Pożądany kierunek zmian	Częstotliwość pomiaru
 POLITYKA SPOŁECZNA	Liczba usług opiekuńczych oraz „wytnieniowych” oferowanych w systemie pomocy społecznej	PCPR/MOPR, IZ RPO WO	Wzrost	Corocznie
 POLITYKA SPOŁECZNA JST	Liczba Centrów Usług Społecznych	Urzędy gmin	Wzrost	Corocznie

Źródło: opracowanie własne

Proponowane wyżej zestawy wskaźników będą pomocne w ocenie skuteczności podejmowanych działań. Odrębną kwestią jest ich efektywność wynikająca z zestawienia uzyskanych efektów z poniesionymi nakładami. Na tę między innymi potrzebę odpowiada ostatni aspekt monitoringu, który dotyczy wskaźników produktu. Zestawienie wskaźników przypisanych do działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa warmińsko-mazurskiego znajduje się w tabeli poniżej. Podane szacunki wartości docelowych odnoszą się przy tym każdorazowo do 1 roku.

Tabela 14. Wskaźniki produktu dla działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa warmińsko-mazurskiego

Proponowany instrument	Wskaźnik produktu	Grupa docelowa	Wartość docelowa
Działanie 1. Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem	Zwiększony dostęp do usług opieki nad małym dzieckiem	Mieszkańcy obszarów wiejskich oddalonych od większych miejscowości	300 os.
Działanie 2. Pakiet mobilności wewnątrzregionalnej: - Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie - Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich	Osoby objęte oddziaływaniem projektu.	Mieszkańcy województwa	1000 os.
	Osoby objęte oddziaływaniem projektu (np. przesiedlające się do Olsztyna)	Osoby z poza województwa	100 os
	Osoby korzystające z nowych rozwiązań w zakresie komunikacji.	Mieszkańcy regionu	20000 os.
Działanie 3. Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju	Poprawa stanu zdrowia. Promocja profilaktyki.	Osoby objęte działaniem	5000 os.
Działanie 4. Promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu, które są kluczowe z punktu widzenia rozwoju (inteligentne specjalizacje) lub z punktu widzenia gwarancji dostarczania usług administracyjnych i społecznych, do	Utworzenie jednego kierunku studiów w ciągu roku na jednej ze szkół wyższych.	Szkoły wyższe	1
	Studenci uczestniczący w utworzonym kierunku	Młodzież/studenci	120 os.

Proponowany instrument	Wskaźnik produktu	Grupa docelowa	Wartość docelowa
dostarczania których zobligowane są jednostki samorządu terytorialnego	studiów (1 grupa wykładowa, 4 grupy ćwiczeniowe).		
Działanie 5. Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego	Większa świadomość przy wyborze kierunków studiów.	Młodzież/ absolwenci szkół podstawowych	1000 os.
	Większa dostępność pracowników w określonych zawodach.	Przedsiębiorcy	50
	Dopasowanie kierunków studiów do potrzeb rynku pracy.	Szkoły średnie w regionie	10
Działanie 6. Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+	Liczba samorządów bezpośrednio zaangażowanych w dyskusje platformy.	Podmioty włączone w udział w forum	50
Działanie 7. Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych, w tym w ramach ZIT, do realizacji wybranych usług publicznych	Zwiększenie możliwości realizacji wspólnych inwestycji i świadczenia wybranych usług publicznych.	Samorządy gminne	15

Źródło: Opracowanie własne

W tym przypadku należy dodatkowo wziąć pod uwagę, że poszczególne gminy i powiaty mogą w dowolny sposób komponować działania i instrumenty, w skrajnych przypadkach w ogóle ich nie podejmując. Z drugiej strony patrząc ich działania mogą wykraczać poza proponowane instrumentarium. Z tego względu proponuje się w kontekście wskaźników produktu oprzeć monitoring na systemie sprawozdań składanych corocznie przez jednostki administracji lokalnej. Do potrzeb bieżącego monitoringu (zwłaszcza w kontekście badania efektywności interwencji) kluczowe są pozycje dotyczące działań/instrumentów, ich efektów, jak również nakładów ponoszonych na ich realizację. Pozostałe elementy struktury arkusza sprawozdawczego dostarczają wiedzy na temat przebiegu procesów, co jest istotne w kontekście dokonywania ewentualnych korekt interwencji.

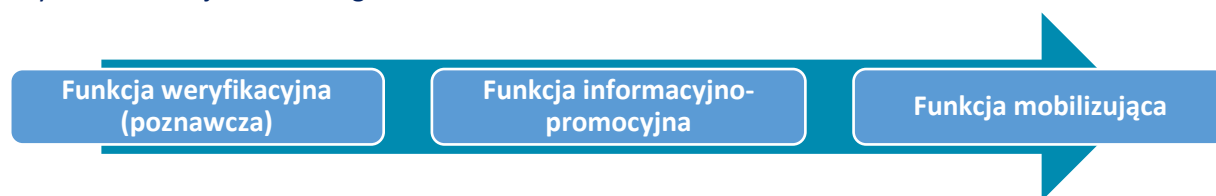
Tabela 15. Propozycja ramowej struktury arkusza sprawozdawczego dla pozyskania informacji na temat działań i instrumentów zrealizowanych i planowanych do realizacji

Działanie/ Instrument	Gmina/ powiat	Podmiot wdrażający	Podmioty zaangażowane w realizację	Cel	Nakłady	Źródła finansowania	Przewidywany okres realizacji	Efekty	Napotkane trudności i bariery wdrażania

Źródło: opracowanie własne

Za proces monitoringu realizacji będzie odpowiedzialne **Regionalne Obserwatorium Terytorialne** umiejscowione w strukturach Urzędu Marszałkowskiego. Wynika to zarówno z kompetencji analitycznych przypisanych tej jednostce organizacyjnej, jak również miejsca zajmowanego w strukturze administracji terytorialnej odnoszącej zakres kompetencji do całego regionu. Proponowana struktura monitoringu wdrażania działań i instrumentów spełnia ponadto określone cele. Podstawowym jest oczywiście **weryfikacja** skuteczności podejmowanych działań, jak również ich efektywności określanej na bazie sprawozdań pochodzących z samorządów gminnych i powiatowych. Nie należy jednak zapominać o innych możliwych korzyściach wynikających z realizacji monitoringu. Informacje pochodzące ze sprawozdań mogą pełnić **rolę informacyjną** zwracając uwagę na kwestię depopulacji promując przy okazji działania związane z przeciwdziałaniem wyludnianiu gmin i efektów tego procesu. Można dzięki temu przypisać monitoringowi (oczywiście pod warunkiem upowszechniania jego wyników) **funkcję mobilizującą** mniej aktywne gminy do podejmowania określonych działań.

Wykres 1. Funkcje monitoringu wdrażania działań i instrumentów



Źródło: opracowanie własne

Działania informacyjno-promocyjne są szczególnie istotne z tego również względu, że wdrażanie zaproponowanych działań może napotkać szereg ryzyk, które mogą ograniczać aktywność samorządów lokalnych w zakresie podejmowania działań mających na celu przeciwdziałanie depopulacji:

- **dostęp do źródeł finansowania** – podejmowanie przedsięwzięć przewidzianych niniejszym opracowaniem będzie wymagało ponoszenia określonych nakładów. Zewnętrzne źródła finansowania, jakkolwiek mogą stanowić istotny wkład, to jednak z reguły nie pokrywają całości wydatków, co może w istotny sposób ograniczać aktywność samorządów w zakresie podejmowania dodatkowych aktywności mających na celu przeciwdziałanie depopulacji lub minimalizowanie jej efektów;
- **ograniczona świadomość problemu depopulacji w samorządzie lokalnym** – chodzi nie tylko o samą świadomość zmniejszającej się liczby ludności, ale też towarzyszących temu zmian demograficznych oraz wszelkich długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego, jakie z tego wynikają;
- **trudności w identyfikacji potencjału lokalnego** oraz jego przenoszenia na strategiczne plany rozwojowe,
- **ograniczenia w dostępie do określonych zasobów** – chodzi o dostęp do działek budowlanych, wolnych lokali czy budynków, które mogłyby być przeznaczone na cele związane z wdrażaniem proponowanych działań i instrumentów;
- **bariery społeczne** – niektóre z proponowanych działań mogą napotykać na problemy wynikające z oporów społecznych dla określonych przedsięwzięć, np. związanych z procedurą in vitro czy przyjmowaniem migrantów;

- **barery prawno-administracyjne** – chodzi o ograniczenia wynikające z przepisów prawa miejscowego bądź aktów prawnych wyższego rzędu;
- **koniunktura gospodarcza.**

Działania łagodzące, jakie można podjąć w obliczu wskazanych ograniczeń wiążą się głównie z prowadzeniem akcji informacyjnych oraz upowszechnianiem konieczności reagowania na problemy depopulacyjne. Tego rodzaju szeroka akcja informacyjna kierowana do jak największej liczby potencjalnych interesariuszy, nie tylko samorządu lokalnego, ale mieszkańców, instytucji, organizacji pozarządowych czy biznesu, może wywołać przychylne podejście do podejmowanych działań, jak również zwiększyć poziom zaangażowania w podejmowane inicjatywy. Działania informacyjne, tym razem skierowane do władz samorządowych, mogą także dotyczyć promocji zewnętrznych źródeł finansowania.

Istotną rolę w procesie minimalizowania zagrożeń związanych z ograniczeniami w zaangażowaniu administracji samorządowej w procesy przeciwdziałania depopulacji bądź radzenia sobie z jej efektami może odgrywać przewidziane w proponowanych instrumentach cykliczne (np. coroczne) forum samorządowe z udziałem przedstawicieli biznesu, mieszkańców, organizacji pozarządowych i nauki. Tego rodzaju przestrzeń dyskusji, wymiany informacji oraz inspiracji może stanowić ważne narzędzie w procesie likwidacji barier w zaangażowaniu samorządu lokalnego w procesy antydepopulacyjne. Jedynymi ograniczeniami, które mogą być poza zasięgiem oddziaływania samorządu lokalnego, są te związane z barierami systemowymi oraz wynikającymi z cyklu koniunkturalnego.

W kontekście oddziaływania różnego rodzaju barier i ograniczeń (w tym systemowych czy koniunkturalnych) należy podkreślić, że trudno o jednoznaczną ocenę na ile wysokość nakładów przełoży się na efektywność działań. Dużo bowiem zależy od ich jakości czy zasięgu oddziaływania, ale także dopasowania interwencji do lokalnych uwarunkowań rozwojowych czy samej gotowości administracji samorządowej do inicjowania procesów rozwojowych. Kluczowa w tym kontekście może okazać realizacja ewaluacji on-going, czyli badanie przeprowadzone w czasie trwania interwencji (n-. po 5 latach od jej rozpoczęcia). Celem tego rodzaju ewaluacji jest bieżąca ocena przebiegu interwencji, aktualnych oczekiwań osób lub instytucji nią objętych oraz identyfikacja tych elementów interwencji, które wymagają modyfikacji lub usprawnienia. W tym zakresie może również mieścić się weryfikacja efektywności podjętych działań prowadząca do korekt w wysokości i strukturze alokacji.



Podsumowanie

Podsumowanie

Zaprezentowana w niniejszym opracowaniu propozycja struktury interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie warmińsko-mazurskim bazowała na dokonanej wcześniej diagnozie sytuacji demograficznej regionu. Ujawniła ona szereg czynników determinujących procesy depopulacyjne. Miały one bardzo złożoną postać, od procesów migracyjnych, aż po szeroko rozumiane przemiany społeczno-obyczajowe determinujące postawy młodych ludzi (nie tylko kobiet) wobec rodziny i rodzicielstwa. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że województwo warmińsko-mazurskie wymyka się typowym właściwościom procesów depopulacyjnych, zgodnie z którymi obszary miejskie są w relatywnie lepszej sytuacji z uwagi na lokalne czy ponadlokalne znaczenie gospodarcze generujące miejsca pracy. Z uwagi na atrakcyjność obszaru z punktu widzenia zamieszkania czy rozwoju turystyki obszary wiejskie (poza pasem popegeerowskich gmin położonych w północnej, przygranicznej części regionu) są w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego w mniejszym stopniu narażone na ryzyko wyludnienia się niż ma to miejsce w innych regionach.

Przeprowadzona analiza wskaźników demograficznych odnoszących się do województwa warmińsko-mazurskiego ujawniła, że podstawowym czynnikiem wpływającym na kształt i kierunek procesów depopulacyjnych w obszarach szczególnie zagrożonych depopulacją w województwie warmińsko-mazurskim są migracje motywowane w dużym stopniu względami ekonomicznymi, które wzmacniają efekt wywołany ubytkiem naturalnym.

Mają one swoje źródło przede wszystkim w nieatrakcyjności lokalnego rynku pracy (braku atrakcyjnych, tj. dobrze płatnych miejsc pracy, ale także miejsc pracy nieodpowiadających kwalifikacjom osób tej pracy poszukujących). Stanowi to czynnik wypychający mieszkańców do innych regionów, głównie do województwa mazowieckiego i pomorskiego. W efekcie społeczeństwo województwa warmińsko-mazurskiego podlega procesom starzenia się, a jednocześnie region znajduje się w czołówce województw z największym ubytkiem ludności. Przemiany te to efekt głównie przemian kulturowych, związanych z II przejściem demograficznym, a dodatkowo ich skutki wzmacniają wyjazdy osób w wieku produkcyjnym, często rodzin bądź osób w wieku prokreacyjnym, które nie tylko osłabiają potencjał regionu w zakresie liczby urodzeń, ale dodatkowo przyczyniają się do wzrostu obciążenia demograficznego.

Wydaje się wobec powyższego, że kluczowym aspektem, który mógłby wpłynąć na powstrzymanie procesów depopulacyjnych, jest przede wszystkim oddziaływanie na procesy gospodarcze zachodzące w obszarach depopulacyjnych. Stworzenie ekonomicznej bazy do budowania planów życiowych mogłoby zmniejszyć skalę migracji do innych regionów. Pośrednio także mogłoby przyczynić się do zmniejszenia negatywnych trendów w obrębie pozostałych wskaźników, jak przyrost naturalny czy starzenie się społeczeństwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że w regionie nie tyle brakuje miejsc pracy w ogóle, ile raczej – miejsc atrakcyjnych, czy to z punktu widzenia wynagrodzenia, czy z przewidywanego zakresu obowiązków. Na tych właśnie aspektach skupiły się propozycje działań rekomendowanych do wdrożenia jako środków zaradczych mających oddziaływać na procesy depopulacyjne w regionie.

Wdrażanie rekomendowanych instrumentów będzie się wiązało z występowaniem określonych ryzyk osiągnięcia zamierzonych celów. Poza dostępem do źródeł finansowania istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę jest ograniczoną świadomość problemu depopulacji w samorządzie lokalnym, ale też będących jej efektem wszelkich długofalowych konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Poza tym poszczególne działania i instrumenty mogą podlegać oddziaływaniu

różnego rodzaju barier społecznych czy prawno-administracyjnych. Ponadto istotnym czynnikiem modyfikującym skuteczność interwencji jest koniunktura gospodarcza, która – w zależności od etapu cyklu – może wspomagać realizację zamierzeń lub ograniczać możliwość zaistnienia pozytywnych skutków.

Niezależnie od możliwych ryzyk zaproponowano model wdrażania, który opisuje poszczególne aspekty związane ze strategicznym i terytorialnym wymiarem interwencji, charakterem podejmowanych inicjatyw, zestawem interesariuszy, ale też możliwymi źródłami finansowania. Proponowany model uwzględnia dywersyfikację w każdym z opisanych aspektów i rozpatruje analizowany problem z perspektywy przedstawionego wcześniej paradygmatu zarządzania regionami kurczącymi się. Zakłada się oddziaływanie na procesy depopulacyjne na różnych szczeblach administracji samorządowej dopuszczając również powstawanie doraźnych związków terytorialnych umożliwiających oddziaływanie w ponadlokalnym zakresie. Kluczowe jest przy tym, aby w proces wdrażania zaangażowane było maksymalnie szerokie grono interesariuszy umożliwiające nie tylko sprawną realizację ogólnych inicjatyw, ale także oddolną aktywność. W systemie wdrażania działań i instrumentów kluczowa powinna być rola działań informacyjno-promocyjnych, które byłyby ukierunkowane na budowanie motywacji interesariuszy procesu, jak również upowszechnianie wiedzy o samych procesach depopulacyjnych, jak i podejmowanych działaniach.

Istotnym aspektem procesu wdrażania rekomendowanych działań jest sposób identyfikacji efektów interwencji. Proponowana koncepcja monitoringu opiera się na trzech grupach wskaźników pokazujących zarówno wpływ proponowanych działań i instrumentów na sytuację demograficzną regionu (wskaźniki efektu), jak i pokazujących, w jaki sposób wdrażane instrumenty oddziałują na poszczególne elementy ekosystemu społeczno-gospodarczego (wskaźniki rezultatu). Odrębnym aspektem są same wskaźniki produktu pokazujące, jaka jest skala i struktura działań podejmowanych przez poszczególnych interesariuszy regionalnych. Ważne jest przy tym, aby w proces monitorowania były zaangażowane różne podmioty mające dostęp do danych umożliwiających wyliczenie wartości poszczególnych wskaźników. Jest to szczególnie istotne w przypadku danych demograficznych, w przypadku których zjawisko migracji nierejestrowanej wpływa na ograniczoną użyteczność danych pochodzących ze zbiorów statystyki publicznej. Proponuje się zatem, że dane dotyczące liczby ludności będą także pochodziły z systemu ubezpieczeń społecznych, co umożliwi skorygowanie danych znajdujących się w zbiorach GUS.

W kontekście szacowania skuteczności proponowanego instrumentarium istotne jest przyjęcie horyzontu czasowego, który pozwoli na rzetelne szacowanie trendów. Jakkolwiek zakłada się coroczne pozyskania danych umożliwiających wyliczenie wskaźników, to jednocześnie ocena trendów powinna zostać podjęta po upływie 30 lat, co w przybliżeniu obejmuje okres jednego pokolenia.

1. ADAPT2DC, *European Strategy for regional responses to demographic changes*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/europeanstrategy_adapt2dc.pdf [dostęp: 01.10.2019].
2. ADAPT2DC, *New innovative solutions to adapt governance and management of public infrastructures to demographic change*, https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/adapt2dc_wp6_e-book_20140517.pdf [dostęp 01.10.2019].
3. *Aktywizacja osób w wieku 30 lat i więcej pozostających bez pracy na terenie gminy miejskiej Kraków (IV) – działanie 8.1 regionalnego programu operacyjnego województwa małopolskiego 2014-2020*, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=97177 [dostęp 01.10.2019].
4. Bajerski A., *Student jako użytkownik miasta: brytyjskie doświadczenia studentyfikacji*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, t. 31, 2015.
5. Bojar M., Machnik-Słomka J., *Model potrójnej i poczwórnej helisy w budowaniu współpracy sieciowej dla rozwoju innowacyjnych projektów regionalnych*, Zeszyty naukowe politechniki śląskiej, Organizacja i zarządzanie z. 76, 2014.
6. Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, Zeszyty Naukowe WSHE. T. 19, 2005,
<http://www.staff.amu.edu.pl/~chur/bibliografia/CZYNNIKI%20ROZWOJU%20REGIONALNEGO%20.pdf> [dostęp: 01.10.2019].
7. Drzeżdżon W., *Kształcenie zawodowe w kontekście potrzeb polskiego i europejskiego rynku pracy: wybrane zagadnienia*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 6, 2009.
8. ESPON, *Shrinking rural regions in Europe Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*,
<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf> [dostęp 01.10.2019].
9. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rozwoj-lokalny-kierowany-przez-spolecznosc-rlks> [dostęp 01.10.2019].
10. https://www.ncbr.gov.pl/fileadmin/POWER/03.01...3MU_18/Zal._nr_6_final_Lista_rankingowa_wnioskow_ocenionych_pozytywnie__2_.pdf [dostęp 01.10.2019].
11. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6D803702> [dostęp 01.10.2019].
12. <https://prow.warmia.mazury.pl/dobre-praktyki/> [dostęp 01.10.2019].
13. Gałązka A., *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia Biura Analiz Sejmowych”, Nr 1(49) 2017.
14. Idziak W., *Turystyka społeczna – inspiracje dla turystyki wiejskiej*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinisensis. Oeconomica”, vol. 288(64), 2011.

15. Jelonek D., Mesjasz-Lech A., *Rola uczelni wyższych w rozwoju regionu na przykładzie Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej. Perspektywa 20 lat doświadczeń*, "Przegląd Organizacji", Nr 8, 2017.
16. Kantor-Pietraga I., *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, UŚ, Katowice 2014.
17. Katsarova I. (red.), *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela 2008.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf [dostęp 01.10.2019].
18. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, Warszawa 2012.
19. Kłoczko-Gajewska A., Działalność wiosek tematycznych w Polsce i wstępna ocena jej efektów, *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, T. 102, Z. 3, 2015.
20. Martinez-Fernandez C., Kubo N., Noya A., Weyman T. (eds.), *Demographic change and local development: Shrinkage, regeneration and social dynamics*, OECD, Paris 2012.
21. Martinez-Fernandez C., Weyman T., van Dijk J. (eds.), *Demographic Transition, Labour Markets and Regional Resilience*, Springer, Cham 2017.
22. Nitkiewicz T., Pachura P., Reid N., *An Appraisal of Regional Intellectual Capital Performance using Data Envelopment Analysis*, „Applied Geography”, Vol. 53, 2014.
23. *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Warmińsko - Mazurskiego*
24. *Projekt "Rozwój usług opiekuńczych w gminie miasto Koszalin"*,
<https://www.koszalin.pl/pl/page/projekt-rozwoj-uslug-opiekunczych-w-gminie-miasto-koszalin> [dostęp 01.10.2019].
25. *Projekt utworzenie Klubu „Senior+”*, <http://www.mopselk.naszops.pl/programy-i-projekty/projekt-utworzenie-klubu-senior> [dostęp 01.10.2019].
26. Szukalski P., *Bilans małżeństw według województw w latach 1999-2017*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 9, 2018,
<http://hdl.handle.net/11089/26365> [dostęp 01.10.2019].
27. Szukalski P., *Hipotetyczna skala bezdzietności, małodzieństwa i wielodzietności we współczesnej Polsce: zróżnicowania regionalne*; Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 12, 2018, <http://hdl.handle.net/11089/29035> [dostęp 01.10.2019].
28. Szukalski P., Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce, *Wiadomości Statystyczne*, nr 4, 2015, <http://hdl.handle.net/11089/8118> [dostęp 01.10.2019].
29. Szukalski P., *Staż regionalnego zróżnicowania umieralności w Polsce w latach 1990-2014?*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 2, 2015,
<http://hdl.handle.net/11089/9157> [dostęp 01.10.2019].
30. Szukalski P., *Zmiany liczby ludności województw w latach 1998-2018*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 1, 2019,
<http://hdl.handle.net/11089/29194> [dostęp 01.10. 2019].

31. Szukalski P., *Wzrost dzietności w ostatnich latach: dlaczego najbardziej z niego korzystają duże miasta?*, Demografia i Gerontologia Społeczna. Biuletyn Informacyjny, nr. 5, 2019, <http://hdl.handle.net/11089/29980> [dostęp 01.10. 2019].
32. Śleszyński P., Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, *Studia Demograficzne* 2(160), 2011.
33. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017, poz. 1073, 1566, art.. 2, pkt. 6a).
34. Weiss C. H., *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*, w: J. Connell i in. (red.), *New approaches to evaluating community*, The Aspen Institute, Washington DC 1995.
35. Wesołowska M., *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, UMCS, Lublin 2018.
36. www.odnowawsi.eu/serwis/index.php?id=20 [dostęp 01.10. 2019].
37. www.ppp.gov.pl [dostęp 01.10.2019].
38. www.wioskizpomyslem.pl [dostęp 01.10.2019].
39. www.wsie.lgdbmk.pl [dostęp 01.10.2019].
40. Żukrowska K., *Umiejdzynarodowienie produkcji a konkurencyjność* [w:] Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski uwarunkowania i perspektywy, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, seria: „Raporty. Studia nad konkurencyjnością z. 35, Warszawa 1995.

Wykaz tabel

Tabela 1.	Działanie 1: Rozwój usług związanych z opieką nad małym dzieckiem	29
Tabela 2.	Działanie 2: Pakiet mobilności wewnątrzregionalnej: Program wsparcia dla osób poszukujących pracy i miejsca zamieszkiwania w Olsztynie oraz Rozbudowa połączeń kolejowych i autobusowych umożliwiających lepszy dojazd z terenów podmiejskich Olsztyna	30
Tabela 3.	Działanie 3: Poprawa stanu zdrowia ludności w tych sferach, w których występuje najwyższa nadumieralność w stosunku do średniej dla kraju	31
Tabela 4.	Działanie 4: Wspieranie rozwoju szkolnictwa zawodowego i wyższego poprzez promowanie tych kierunków studiów z terenu regionu	32
Tabela 5.	Działanie 5: Identyfikacja zawodów deficytowych i nadwyżkowych w perspektywie roku 2025 i 2030 i opracowanie zaleceń dla szkolnictwa wyższego i zawodowego	34
Tabela 6.	Działanie 6: Organizacja forum Warmińsko-Mazurskie 2050+	35
Tabela 7.	Działanie 7: Budowanie zachęt do tworzenia związków międzygminnych do realizacji wybranych usług publicznych	36
Tabela 8.	Logika interwencji rekomendowanej dla województwa warmińsko-mazurskiego	- 38 -
Tabela 9.	Działania i instrumenty do potencjalnego wdrożenia w województwie warmińsko-mazurskim	- 49 -
Tabela 10.	Model wdrażania interwencji odpowiadającej na procesy wyludniania się w województwie warmińsko-mazurskim	- 61 -
Tabela 11.	Model wdrażania działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa warmińsko-mazurskiego	- 69 -
Tabela 12.	Wskaźniki efektu działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych	- 84 -
Tabela 13.	Wskaźniki rezultatu dla działań i instrumentów mających na celu przeciwdziałanie depopulacji, minimalizowanie jej skutków i/lub dostosowanie się do zachodzących zmian demograficznych	- 85 -
Tabela 14.	Wskaźniki produktu dla działań i instrumentów rekomendowanych dla województwa warmińsko-mazurskiego	- 86 -
Tabela 15.	Propozycja ramowej struktury arkusza sprawozdawczego dla pozyskania informacji na temat działań i instrumentów zrealizowanych i planowanych do realizacji	- 87 -

Wykaz rysunków

- Rysunek 1. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją według wskaźnika syntetycznego na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2010-2017 oraz podział gmin wg klasyfikacji Webba..... - 6 -
- Rysunek 2. Prognozowana zmiana liczby ludności do 2030 r. (z uwzględnieniem migracji nierejestrowanych) w odniesieniu do stanu ludności wg GUS w 2018 r. w woj. warmińsko-mazurskim..... - 14 -
- Rysunek 3. Obszary szczególnie dotknięte depopulacją na terenie woj. warmińsko-mazurskiego w latach 2010-2017 i podział gmin wg klasyfikacji Webba - 15 -
- Rysunek 4. Schemat etapów prac analitycznych prowadzących do wypracowania rekomendacji. - 19-
- Rysunek 5. Schemat doboru działań rekomendowanych i możliwych do wdrażania..... - 24-

Wykaz wykresów

Wykres 1. Funkcje monitoringu wdrażania działań i instrumentów - 88 -

Wykaz użytych skrótów

Skrót	Rozwinięcie
NFZ	- Narodowy Fundusz Zdrowia
FGI	- badanie fokusowe
GUS	- Główny Urząd Statystyczny
JST	- jednostki samorządu terytorialnego
EFRR	- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
EFRROW	- Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
UE	- Unia Europejska
PEST	- Political, Economic, Social, Technological
FS	- Fundusz Spójności
RPO	- Regionalny Program Operacyjny
WUP	- Wojewódzki Urząd Pracy
ROPS	- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
RIO	- Regionalne Izby Obrachunkowe
ARiMR	- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
TBE	- ewaluacja oparta na teorii
PUP	- Powiatowy Urząd Pracy
NGO	- Non-government organization

Wykaz załączników

Załącznik nr 2 - Analiza PEST

Załącznik nr 3 - Studia przypadków

Załącznik nr 4 - Pytania badawcze z odniesieniem do poszczególnych części raportu